
HVORLEDES LIKESTILLING?

En analyse av konstruksjonen av likestillingslovens bestemmelser om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering, 1990-2001

– Høst • november 2001 –

Hovedoppgave i statsvitenskap/Universitetet i Oslo/Institutt for statsvitenskap

EDLE BUGGE TENDEN

TAKK

Takk til veileder Hege Skjeie for støtte, press, omhyggelig lesning, konstruktiv kritikk og for å ha anbefalt Carol Lee Bacchis bok *Women, policy and politics*. Takk også til Stortingsarkivet og Barne- og familiedepartementet (arkivet og likestillingsseksjonen). Takk til Gard Lindseth, Erik Aasbøe og alle andre som har diskutert oppgaven med meg. Til Marika Lüders for forside og korrektur. Og til sist takk til Mathias for hjelp og støtte hele veien.

INNHold

1	INTRODUKSJON	1
1.1	TEMA OG PROBLEMSTILLING	1
1.2	LIKESTILLINGSLOVEN SOM DISKURS	3
1.3	ULIKHETER MELLOM KVINNER OG MENN – ET PROBLEM GIS LØSNINGER I LOVS FORM	5
1.3.1	Likestilling gjennom internasjonale avtaler	5
1.3.2	Lov om likestilling mellom kjønnene	7
1.3.3	Endringsforslagene: likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering	8
1.4	DEN VIDERE GANGEN I OPPGAVEN	9
2	ANALYTISK RAMMEVERK	11
2.1	ANALYSENS GRUNNBEGREPER: DISKURS, REPRESENTASJON OG INNRAMMING	12
2.2	LIKESTILLINGSLOVEN SOM PROBLEMKONSTRUKSJON	14
2.2.1	Om problemkonstruksjon	15
2.2.2	Politisering – konstruksjoner av ‘offentlig’/‘privat’	17
2.2.3	Mellom kontinuitet og endring – myteskaping og meningsdanning	20
2.3	LIKESTILLING – HVA SLAGS LIKHET, HVA SLAGS PROBLEM?	23
2.4	PRESISERING AV PROBLEMSTILLING	26
2.5	METODISKE BETRAKTNINGER	28
2.5.1	Avgrensning av diskurs	28
2.5.2	Avgrensning av kilder	30
2.5.3	Reliabilitet og validitet – noen spørsmål om kvalitet	32
2.5.4	Samfunnsforskeren som tilskuer og deltaker – noen dilemmaer	34
3	LIKELØNN	37
3.1	TEMATISERING – LIKELØNN (1990-2001)	38
3.2	LIKELØNN – HVA SLAGS PROBLEM?	41
3.2.1	Likelønn som lik lønn for arbeid av <i>lik verdi</i> på tvers av faggrenser	41
3.2.2	Likelønn som økonomisk uavhengighet og samfunnsøkonomisk gevinst	45
3.2.3	Representasjoner av likelønn – en diskusjon	48
3.3	LIKELØNN – PÅ HVILKE PREMISSE?	50
3.3.1	Likelønn som intern konsistens hos samme arbeidsgiver?	51
3.3.2	Likelønn som individuell klagerett?	53
3.3.3	Likelønn bak ‘markedshensyn’?	56
3.3.4	Likelønn bak tariffavtaler og ‘den frie forhandlingsrett’?	58
3.3.5	Innramming av likelønn – en diskusjon	62

4	AKTIVITETSPLIKT	65
4.1	TEMATISERING – PLIKT TIL Å FREMME LIKESTILLING (1990-2001)	66
4.2	LIKESTILLING – HVA SLAGS PROBLEM?	68
4.2.1	Likestilling – et spørsmål om personalrutiner og holdninger	68
4.2.2	Likestilling som ressursutnyttelse	71
4.2.3	Representasjoner av aktivitetsplikt for likestilling – en diskusjon	73
4.3	LIKESTILLING – PÅ HVILKE PREMISSE	76
4.3.1	Likestilling – hvem er ansvarlig?	76
4.3.2	Arbeid for likestilling – grenser for plikt?	78
4.3.3	Innramming av aktivitetsplikt for likestilling – en diskusjon	81
5	SEKSUELL TRAKASSERING	83
5.1	TEMATISERING – SEKSUELL TRAKASSERING SOM ET OFFENTLIG ANLIGGENDE (1990-2001)	84
5.2	SEKSUELL TRAKASSERING – HVA SLAGS PROBLEM?	86
5.2.1	Seksuell trakassering som et strukturelt problem – miljø, makt og likestilling	87
5.2.2	Seksuell trakassering som uønsket seksuell oppmerksomhet	90
5.2.3	Seksuell trakassering som krenkelse og som negativ konsekvens	93
5.2.4	Representasjoner av seksuell trakassering – en diskusjon	95
5.3	VERN OG FORBUD MOT SEKSUELL TRAKASSERING – PÅ HVILKE PREMISSE?	99
5.3.1	Seksuell trakassering – et problem for hvem?	100
5.3.2	Seksuell trakassering – hvilket ansvar, hvem sitt ansvar?	102
5.3.3	Innramming av seksuell trakassering – en diskusjon	106
6	AVSLUTNING	109
6.1	ET KRITISK BLIKK PÅ ANALYSEN	110
6.2	HVORLEDES LIKESTILLING? UTFORMING AV 'LØSNINGER' 1990-2001	112
6.2.1	Tre tematiseringer – ulike fokus	112
6.2.2	En hegemonisk diskurs?	114
6.2.3	Diskursive farer ved likestilling som nytte	116
	LITTERATURLISTE	119
	VEDLEGG	126
Vedlegg 1	Uttalelser, St.meld.nr.70 (1991-92) <i>Likestillingspolitikk for 1990-åra</i>	126
Vedlegg 2	Høringsuttalelser, NOU 1997:10 <i>Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn</i>	127
Vedlegg 3	Høringsuttalelser, <i>Høringsnotat om endringer i likestillingsloven (1999)</i>	130
Vedlegg 4	Lovtekst Ot.prp.nr.77 (2000-2001) <i>Om lov om endringer i likestillingsloven mv.</i>	135

INTRODUKSJON

Er det ikke en forutsetning for å forstå det århundre vi er på vei inn i, at vi oppgir de gamle troskyldig-naive opplysningsideene, og innser at det avgjørende i vår tid nettopp er uttrykt i Churchills gamle former *part reality, part deceit*” – at det avgjørende ikke er spørsmålet om hva som “er sant”, men hva som “virker sant”?

(Espen Haavardsholm, *Det innerste rommet*, 1996:82)

1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING

Diskriminering av kvinner, sosiale og økonomiske ulikheter mellom kjønnene, få kvinner i ledende stillinger og seksuell trakassering – slike virkelighetsbeskrivelser er i dag ansett som samfunnsmessige problemer. Men lenge var dette regnet som en del av den naturlige orden. Flere av disse fenomenene var ikke engang gitt et begrepsmessig uttrykk, og hadde slik sett ingen *sosial* eksistens (Bacchi 1999). Men etter hvert som problemer finner veien til en offentlig samtale, og slik sett får et navn, oppstår ofte et press for at problemet skal møtes av en *løsning*. Imidlertid er det langt fra gitt hvilke løsninger som velges, hva problemet egentlig oppfattes å være, og hvilke effekter en eventuell løsning får. Denne oppgaven vil analysere politiske debatter rundt ‘løsninger’ på likestillingsfeltet. Fokuset rettes mot utformingen av den norske likestillingslovens bestemmelser om likelønn, aktivitetsplikt for likestilling og seksuell trakassering i perioden 1990 til 2001. Teoretisk vil studien først og fremst bevege seg innenfor et *konstruktivistisk* og *diskursivt* rammeverk. Et slikt analyseperspektiv tar utgangspunkt i politikk og lovgivning som sosiale konstruksjoner, som skapes, gjenskapes og endres gjennom (nye) fortolkninger av virkeligheten. Et konstruktivistisk perspektiv skiller seg slik sett fra både *lovmessighetsorienterte* og *idealtypiske* teoretiske tilnærminger, der målet er knyttet til et deduktivt ideal om å falsifisere eller verifisere teoretiske antagelser (Mjøset 1999:2). Mitt anliggende er derfor konstruksjonen av

‘problemet’ likestilling, likelønn og seksuell trakassering, heller enn testing av teoretiske avledninger mot empiriske funn.¹

Gitt at sosiale problemer er konstruksjoner, følger det at ikke enhver ulikhet defineres som ‘problematisk’ (Edelman 1988). Bacharach og Baratz kaller dette fenomenet for ‘ikke-beslutninger’ (1963). I denne studien rettes oppmerksomheten imidlertid ikke mot slike ikke-beslutninger i forhold til relasjonene mellom kvinner og menn, men mot områder der politiske myndigheter *faktisk* søker å finne løsninger på ‘problemer’ gjennom lovregulering. En slik innfallsvinkel åpner derfor for å se på hvordan lovbestemmelsene konstrueres gjennom debatt av konkrete lovforslag.

Formålet med denne oppgaven er å analysere problemforståelser knyttet til tre sentrale områder for reform i likestillingsloven: likelønn, aktivitetsplikt for likestilling og seksuell trakassering. Van der Ros påpeker at likestillingslovgivningen ikke er det politikkområdet som har mest innflytelse på forholdet mellom kjønnene (1996:242-243). Beslutninger knyttet til sosial-, regional-, nærings-, og arbeidsmarkedspolitiske spørsmål har like stor, om ikke større, betydning for kvinners situasjon enn endringer innefor det mer begrensede likestillingspolitiske feltet (ibid.). Hvis så er tilfellet, er dette imidlertid interessant i seg selv, og bør ikke avskrive en analyse av likestillingsloven. Nettopp dersom effektene ikke er som ønsket, leder dette oss til å stille spørsmål ved hvordan det konstitueres grenser for hva *problemet* likestilling, likelønn og seksuell trakassering oppfattes som, og dermed hvilke styringspolitiske grep som er mulige. For dersom diagnosen av hva problemet *er* ikke treffer mål, kan vi ikke forvente at noe vil endres (Bacchi 1999:66). Slik sett vil jeg forsøke å se *hvorhen* lovforslagene leder – så vel som – *hvorhen* de sannsynligvis *ikke* leder.

Å analysere likestillingspolitikkenes premisser, hvordan den utformes og hvilke effekter den har, er spørsmål som den policyorienterte kvinneforskningen

¹ For en kritisk diskusjon av ‘konstruktivistiske’ perspektiver, se Østerud (1996; 1997). For tilsvar, se Mjøset (1997) og Neumann og Stamnes (1997).

interesserer seg for (Skjeie og Hernes 1997:375). Konkurrerende rettferdighetsforståelser for likestillingslovens legitimitet og omfang har blitt problematisert i forhold til utforming og praktisering av § 21 om kvotering til det statlige utvalgssystemet (Solhøy 1999a, 1999b), og i forhold til utvidelse av denne bestemmelsen til styrer i fristilt statlig og privat virksomhet (Teigen kommer). Denne studien er et bidrag til slike diskusjoner av likestillingslovens premisser, innenfor et eksplisitt *konstruktivistisk* og *diskursivt* perspektiv. De overordnede problemstillingene i en slik analyse kan formuleres som nedenfor:

- Hvordan konstrueres likestillingslovens bestemmelser om likelønn, aktivitetsplikt for likestilling og seksuell trakassering i diskursen?
- Hvilke forestillinger tas for gitt og hvilke spørsmål forblir uproblematisert?
- Hvilke effekter² kan vi på dette grunnlaget tenke oss at konstruksjonene av lovforslagene har?

Ved å se på utviklingen av likestillingsdiskursen fra 1990 til 2001 har analysen også til hensikt å analysere kontinuitet og endring over tid. Slik sett er dette en studie av en mulig politisk endringsprosess.

1.2 LIKESTILLINGSLOVGIVNING SOM DISKURS

Feminists, like other theorists, work today in a context marked by the problematization of language (...): an epochal shift in philosophy and social theory from an epistemological problematic, in which mind is conceived as reflecting or mirroring reality, to a discursive problematic in which culturally constructed social meanings are accorded density and weight. (Nancy Fraser, *Pragmatism, Feminism and the Linguistic Turn*, 1995a:157).

Som sitatet ovenfor illustrerer, handler en interesse for diskurs om *hvordan* vi forstår problemer. Å fokusere på diskurs er slik sett en måte å se verden på: en antagelse om at språkbruk er med på å forme den samfunnsmessige virkeligheten

² Jeg er her ikke opptatt av effekter i *kausal* forstand, men som et utgangspunkt for å diskutere *hvordan* konstruksjonen av de ulike lovforslagene er med på å forme det feltet de inngår i.

(Mathisen 1997:2-3). Diskurs betyr ganske enkelt at språk, kategorier og konsepter er med på å ramme inn en et fenomen (Bacchi 1999:2). Hvordan det *snakkes* om relasjonene mellom kvinner og menn skaper og gjenskaper de *faktiske* relasjonene mellom kvinner og menn. Jeg studerer derfor diskursen rundt likestillingsloven ut fra en forestilling om at den betyr noe.

Selve den metodiske innfallsvinkelen til analysen er slik sett en variant av diskursanalyse, særlig inspirert av Carol Lee Bacchi (1999). Hun betegner selv sin metode for å analysere lovforslag som en “What’s the problem? approach” (ibid.). En slik *hva er problemet? tilnærming* er både en epistemologi og en metode. Den tar utgangspunkt i at likestillingsloven *er* sosialt konstruert, og at siktemålet er å studere slike konstruksjoner. Bacchi er derfor opptatt av hvordan *representasjoner* og *innramminger* av virkeligheten fremkommer i diskursen (ibid.). Metoden består i å se på *hvordan* lovforslag konstrueres, hvilke forestillinger som inkluderes, hva som oppfattes som selvfølgelig, og hva som problematiseres. Jeg er derfor interessert i hvordan representasjoner og konstruksjoner av likelønn, likestilling gjennom aktivitetsplikt og seksuell trakassering er med på å sette grenser for hva som snakkes om som mulig og ønskelig, eller umulig og ikke-ønskelig (ibid.:3). Ofte må slike problemrepresentasjoner leses ut av lovforslagene – hva er problemet representert å være i dette lovforslaget?

Jeg er ikke bare opptatt av hvordan politiske beslutningstakere i regjeringsapparatet og Stortinget snakker om likestillingsloven, men av flere deltakere i debatten om endringer i loven. Mitt formål er følgelig å se på *konkurrerende* konstruksjoner av problemer og løsninger. Normer og verdier er viktig i en analyse av politikkbygging som diskurs. Men normer og verdier blir ikke sett på som uavhengig av fakta, og derfor åpnes det for en analyse av deres innhold (Bacchi 1999). Og det er dette som er målet med en slik teoretisk innfallsport: “If we accept that our world is socially constructed, then it can be changed by challenging – deconstructing – constructions which have effects we wish to reduce or eliminate” (ibid.:62). Bare ved å se hva som tas for gitt, er det mulig å foreta en kritisk analyse av lovbestemmelsenes effekter. Dette innebærer i følge Bacchi: “(...) teasing out the presuppositions and

assumptions in competing interpretations, *and commenting on them*” (ibid.:9, *original utheving*). I analysen er det dette jeg vil gjøre. Mine kommentarer er knyttet til nettopp hvilke effekter jeg forventer representasjonene og innrammingene kan få.

1.3 ULIKHETER MELLOM KVINNER OG MENN – ET PROBLEM GIS LØSNINGER I LOVS FORM

Kvinner og menns ‘ulikhet’ har i etterkrigstiden blitt sett på som et problem som krever offentlige løsninger, ikke bare i Norden, men i de fleste vestlige land. De skandinaviske landene fikk sin egen likestillingslovgivning i løpet av 1970-tallet, Norge og Danmark i 1978 og Sverige i 1979. Den finske loven ble vedtatt i 1986. Nedenfor (1.3.1) presenterer jeg en summarisk oversikt over noen internasjonale avtaler på feltet. Deretter (1.3.2) vil jeg gi en oversikt over hovedbestemmelsene i den norske likestillingsloven. Til sist (1.3.3) presenteres endringsforslagene som er tema for denne oppgaven.

1.3.1 Likestilling gjennom internasjonale avtaler

Siden likestillingsloven ble vedtatt i 1978 har det tidligere overveiende nasjonalt pregede juridiske landskapet endret seg i stadig mer internasjonal retning (Vigerust 1998; Ketscher 2001). FNs kvinnekonvensjonen (CEDAW) fra 1979 er den mest detaljerte forskriften når det gjelder det konkrete innholdet i kvinners rettigheter (Ketscher 2001). Konvensjonen retter seg bare mot diskriminering av kvinner. I følge artikkel 3 skal stater ta i bruk:

(...) all appropriate measures, including legislation, to ensure the full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men.

Kravet om likelønn slås fast i artikkel 11, 1 d. Stater skal anvende alle passende virkemidler for å sikre: “(...) the right to equal remuneration, including benefits,

and to equal treatment in respect of work of equal value, as well as equality of treatment in the evaluation of quality of work.” Også en rekke menneskerettighetskonvensjoner inneholder bestemmelser om ikke-diskriminering på grunnlag av kjønn. Blant disse er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2 nr. 2 og artikkel 3, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 2, 3 og 26 og den europeiske sosialpakt artikkel 4 om likelønn (Vigerust 1999:11).

EUs likebehandlingsprinsipp forplikter statene til å gjennomføre likebehandling som en individuell rett til ikke å bli diskriminert på grunnlag av kjønn (ibid.). Prinsippet gjelder diskriminering av både kvinner og menn. Likebehandlingsprinsippet er nedfelt i Romatraktatens artikkel 119 (Amsterdamtraktaten artikkel 141) og i flere likestillingsdirektiver. Etter likelønnsdirektivet artikkel 1 skal: “(...) for the same work or for work which equal value is attributed, the elimination of all discrimination on the grounds of sex with regards to all aspects of conditions of remuneration.” ILO-konvensjon nr. 100 om lik lønn for kvinner og menn fra 1951 var den første som tok opp begrepet *lik verdi*. Stater skal ifølge artikkel 1 b sikre “equal remuneration for men and women workers for work of equal value”.

Både FNs kvinnekonvensjon, EØS-medlemskapet og ILO-konvensjonen legger føringer på Norge rettslig sett. Som følge av EØS-medlemskapet i 1992 har Norge forpliktet seg til å tilpasse lovverket til EUs direktiver og forordninger på området likelønn og likebehandling av kvinner og menn. Manglende oppfyllelse av internasjonale forpliktelser fra Norges side kan utløse forskjellige sanksjoner. Dette kan eksempelvis være krav om erstatning ved traktatbrudd på EØS-avtalen etter avgjørelse i EFTA domstolen, kritikk fra ILOs ekspertkomité og CEDAW-komitéen, eller internasjonal politisk og moralsk fordømmelse (Vigerust 1999:11). Anliggende i denne oppgaven er imidlertid ikke å gå videre inn på Norges eventuelle oppfyllelse av internasjonale forpliktelser. Likevel er det viktig å være klar over at internasjonalt regelverk fungerer som en kontekst for diskursen om likestillingslovens revisjon, og er med på å sette rammer for hva det snakkes om,

hva som konstrueres som ønskelig, og hva som konstrueres som umulig og ikke-ønskelig.

1.3.2 *Lov om likestilling mellom kjønnene*³

Den norske likestillingsloven var kontroversiell da den ble vedtatt i 1978. Det første forslaget som ble fremmet for Stortinget i 1975 ble sendt tilbake til departementet. Striden sto blant annet om lovens formål skulle være en lov for likestilling eller forbud mot kvinnekriminering, om det skulle åpnes for positiv særbehandling for å fremme likestilling, og om lovens forhold til partene i arbeidslivet (Skjeie 1982; Skjeie 1999).

Likestillingsloven skal ut fra lovens formålsparagraf: “(...) fremme likestilling mellom kjønnene og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.” Kvinner og menn skal ha like muligheter til utdanning, arbeid, kulturell og faglig utvikling. Offentlige myndigheter tillegges i det som omtales som det offentliges aktivitetsplikt et særlig ansvar: “Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder”. I følge likestillingslovens § 2 gjelder loven på alle samfunnsområder, med unntak av indre forhold i trossamfunn. Loven gjelder også for familieliv og rent personlige forhold, men skal ikke håndheves der. Likestillingsloven er først og fremst en ikke-diskrimineringslov, men åpner for særbehandling av ett kjønn der dette kan fremme likestilling. Likelønnsbestemmelsen, § 5, sier at: “[K]vinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.” Med likestillingsloven ble også et Likestillingsombud og en Klagenemnd for likestilling opprettet. Ombudet skal i følge loven: “(...) føre tilsyn med at denne lovs bestemmelser ikke overtres.” Dersom frivillige ordninger ikke oppnås, kan saker bringes inn for Klagenemnda til behandling. Klagenemnda kan forby en handling som er i strid med loven. Tariffavtaler er imidlertid særlig unntatt Klagenemndas behandling. I § 14 heter det at: “Nemnda kan ikke i noe tilfelle treffe

³ Loven har gjennomgått flere endringer siden den ble vedtatt i 1978. Blant de viktigste endringene er innføring av regler om kjønnsrepresentasjon i offentlig oppnevnte styrever, råd og utvalg i 1981 med endringer i 1988, 1995 og 1996. I 1995 ble det åpnet for adgang til positiv særbehandling av menn som søker seg til yrker og utdanninger rettet mot omsorg for og undervisning av barn.

avgjørelse som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov 18. juni 1952 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten.”

1.3.3 Endringsforslagene: likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering

Denne studien vil som nevnt ikke fokusere på likestilling mellom kvinner og menn som sådan, men på tre reformforslag knyttet til likestillingsloven: likelønn, plikt til å arbeide for likestilling og seksuell trakassering. For likelønn og aktivitetsplikt er det snakk om endringsforslag i forhold til eksisterende bestemmelser. For seksuell trakassering er det foreslått en ny bestemmelse i likestillingsloven.

I 1992 la regjeringen Brundtland frem en Stortingsmelding om likestilling, den såkalte *Likestillingsmeldingen*, der flere forslag til endring av likestillingsloven ble presentert (St.meld.nr.70 (1991-92)). Likelønn mellom kvinner og menn skulle være et hovedsatsingsområde i det likestillingspolitiske arbeidet. Lik lønn skulle defineres som arbeid av lik verdi på tvers av fagområder og endringer i likestillingsloven ble diskutert i forhold til dette. I 1995 satt regjeringen ned et utvalg som skulle fremme forslag om arbeidsvurdering som metode for likelønn. Utvalget leverte sin rapport i 1997 og flertallet foreslo blant annet endringer i likelønnsbestemmelsen og diskuterte håndhevingen av bestemmelsen i forhold til tariffavtaler (NOU 1997:10). I 1999 ble forslag til endringer i likestillingsloven sendt ut på en bred høring. Her ble det foreslått endring av likelønnsbestemmelsen samt uttalerett til Klagenemnda i forbindelse med tariffavtaler.

Likestillingsombudet foreslo på begynnelsen av 1990-tallet at en plikt om å arbeide for likestilling også skal gjelde for privat sektor. Et slikt forslag ble fremmet i *Høringsnotatet* fra 1999 sammen med et forslag om krav til redegjørelse for likestilling i årsberetninger. I *Likestillingsmeldingen* (1991-92) ble seksuell trakassering diskutert i forhold til endringer i likestillingsloven, men det ble ikke foreslått å innføre en bestemmelse om seksuell trakassering. I *Høringsnotatet* fra 1999 ble det imidlertid foreslått å innføre en bestemmelse om seksuell trakassering i likestillingsloven. Det ble også lagt frem forslag til endringer i diskriminerings-

forbudet og bevisbyrde- og erstatningspliktbestemmelsene knyttet til håndheving av loven. I april 2001 ble en Odelstingsproposisjon lagt frem med endelige forslag til endringer i likestillingsloven (Ot.prp.nr.77 (2000-2001)) (se vedlegg 4). Stortinget behandlet ikke forslagene i vårsesjonen 2001, og forslagene er høsten 2001 slik sett fortsatt nettopp forslag.

1.4 DEN VIDERE GANGEN I OPPGAVEN

Det teoretiske og metodiske rammeverket for å studere den diskursive konstruksjonen av lovforslagene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering presenteres i *kapittel 2*. Først, i avsnitt 2.1, utdypes noen sentrale begreper i analysen: diskurs, representasjon og innramming. I avsnitt 2.2 presenteres teoretiske innfallsvinkler for å studere likestillingsloven som problemkonstruksjon. Deretter, i avsnitt 2.3, diskuteres hovedtyper av forståelser av likestilling og enkelte implikasjoner av de ulike representasjonene. Problemstillingen presiseres i avsnitt 2.4. Det metodiske rammeverket presenteres i avsnitt 2.5. Empirien i oppgaven er offentlige dokumenter knyttet til utformingen av likestillingsloven. Til slutt diskuterer jeg enkelte metodiske og vitenskapsteoretiske dilemmaer knyttet til analysen.

I *kapittel 3, 4 og 5* gjennomføres analysen. *Kapittel 3* tar for seg konstruksjonen av likelønnsbestemmelsen, § 5. Hva slags problem fremstilles likelønn som? Hvordan konstrueres premissene for bestemmelsen? I *kapittel 4* diskuteres konstruksjonen av § 1, plikt til å arbeide for likestilling. Hva slags likestillingsproblem er det egentlig som skal løses? Hvordan konstrueres grensene for bestemmelsen om aktivitetsplikt? I *kapittel 5* drøftes lovbestemmelsen om seksuell trakassering. Hva slags problem er seksuell trakassering representert å være? Hvordan utformes premissene for forslaget om vern og forbud mot seksuell trakassering?

De tre kapitlene har samme struktur. Første del gir en oversikt over tematiseringen av reformforslagene i perioden 1990 til 2001. I andre del presenteres

representasjonene jeg har identifisert, og deretter diskuteres representasjonene ut fra hvilke *effekter* de produserer. I tredje del analyseres innrammingen av bestemmelsene etterfulgt av en diskusjon. Hvorvidt det har vært endringer i diskursen i perioden 1990 til 2001 vil være i fokus gjennom alle de tre analysekapitlene.

Til slutt, i *kapittel 6*, oppsummer og drøfter jeg den diskursive konstruksjonen av lovforslagene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering. Jeg vil også gi en kritisk vurdering av analyseopplegget som er brukt i oppgaven.

2.

ANALYTISK RAMMEVERK

Jeg vil i dette kapittelet utvikle det teoretiske og metodiske rammeverket for den empiriske analysen av tre bestemmelser i likestillingsloven. I introduksjonen har jeg argumentert for at likestillingsloven kan studeres gjennom en form for diskursanalyse. I en diskursanalyse er det intet klart skille mellom teori og metode – teorien springer ut av metoden og omvendt. Det teoretiske utgangspunktet presenteres likevel først, og kapittelet avsluttes i avsnitt 2.5 med metodiske betraktninger. Det teoretiske rammeverket består av fire deler. Jeg vil (2.1) starte med en nærmere redegjørelse av noen av grunnbegrepene i analysen; *diskurs*, *representasjon* og *innramming*. Deretter (2.2) vil jeg presentere et rammeverk for hvordan likestillingsloven kan studeres som problemkonstruksjon. Utgangspunktet er her en feministisk problematisering av hvordan begreper om det ‘private’ skaper områder som ‘naturlig’ faller utenfor statlig regulering. For å kunne si noe om de myte- og meningsdanningsprosesser som følger diskursen, vil jeg trekke frem elementer av blant annet organisasjonsteori. Deretter (2.3) diskuterer jeg noen ulike teoretiske forestillinger av begrepet ‘likestilling’. Til slutt (2.4) oppsummeres det teoretiske rammeverket gjennom en konkretisering av problemstillingene som vil legge føringer på analysen.

Kritikere vil hevde at dette er en *for* eklektisk tilnærming. Imidlertid vil jeg argumentere for at flere teoretiske innfallsvinkler er nødvendige for å forstå og vurdere diskursen rundt likestillingsloven.

2.1 ANALYSENS GRUNNBEGREPER: DISKURS, REPRESENTASJON OG INNRAMMING

Bak et diskursivt perspektiv ligger en antagelse om at språkbruk er med på å forme den samfunnsmessige virkeligheten. For å se nærmere på dette i analysen vil særlig tre begreper stå sentralt: *diskurs*, *innramming* og *representasjon*.

Hva menes med diskurs i denne sammenhengen? I følge Joan W. Scott (1995) er det ikke tekstene i seg selv som er interessante når vi studerer diskurser, men deres *menings*aspekt. På bakgrunn av Foucault definerer hun diskurs som: “(...) not a language or a text but a historically, socially and institutionally specific structure of statements, terms, categories, and beliefs” (ibid.:262). I denne analysen vil imidlertid diskursbegrepet ha en noe snevrere betydning. En slik definisjon finnes hos Mathisen (1997). Han definerer diskursanalyse som: “(...) analyse av språkbruk i en samfunnsmessig kontekst med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme (et visst utsnitt av) den samfunnsmessige virkeligheten” (ibid.:3). En slik definisjon understreker vekselvirkningen mellom språkbruk og den samfunnsmessige konteksten språkbruken inngår i (ibid.). En lignende definisjon finnes hos Bacchi. Hun definerer diskurs som: “(...) the language, concepts and categories employed to frame an issue” (1999:2). Kategorier og konsepter setter rammer for hva vi ser og ikke ser. Diskurs refererer derfor ikke bare til ideer eller tenkemåter, men til praksiser med faktiske, materielle konsekvenser (ibid.). I det følgende er det altså diskursen rundt likestillingsloven som vil stå i fokus, og mer bestemt tematiseringene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering. At lovforslag og debatt rundt disse katalyserer politisk handling er muligens et trivielt poeng. Likevel er et begrep om diskurs viktig for å forstå hvordan språkbruk rammer inn virkeligheten på bestemte måter, slik at kjønnsrelasjonene formes i én retning og ikke andre.

I tematiseringene om likelønn, aktivitetsplikt for likestilling og seksuell trakassering er jeg interessert i ulike *representasjoner* av virkeligheten. Representasjoner er ting og fenomener slik de fremstår for oss; “(...) altså ikke tingene i seg selv, men tingene silt gjennom det som kommer mellom oss og verden: sproget, kategoriene

osv.” (Neumann 2001:33). Mer spesifikt betegner Neumann representasjoner som de viktigste pakkene av virkelighetskrav som en diskurs består av (ibid.). Representasjoner må i følge Neumann: “(...) bokstavelig talt re-representeres” for å beholde sin posisjon (ibid.). Når én representasjon er forholdsvis utfordret i en diskurs, eksisterer det en tilstand av *hegemoni*.⁴ I en slik hegemonisk diskurs finner vi få eller ingen konkurrerende representasjoner. Et anliggende er derfor å se om tematiseringene om likelønn aktivitetsplikt og seksuell trakassering består av konkurrerende representasjoner, eller domineres av én hovedrepresentasjon.

Som nevnt i innledningen, er jeg her mer spesifikt opptatt av *problem*-representasjoner. Problemrepresentasjoner må i følge Bacchi studeres i sin kontekst, i forhold til konkrete lov- eller policyforslag (1999:164). Ethvert policyforslag, enhver lov, enhver postulert løsning, ethvert begrep har bygget inn i seg en spesifikk representasjon av hva problemet *er* (ibid.:21,164). Her vil altså problemrepresentasjoner studeres i forhold til likestillingslovens bestemmelser om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering. Hva er problemet seksuell trakassering representert å være? I debatten om aktivitetsplikt, hvordan konstrueres likestillingsproblemet som skal løses? Ved å se på slike innebygde problemrepresentasjoner, vil jeg også spørre om hva som *ikke* fremstilles som problematisk.

Innramming⁵ (eng. ‘framing’) er et annet sentralt begrep i analysen. Bacchi knytter som nevnt ovenfor et begrep om innramming til selve definisjonen av diskurs: diskurs er *innramming* av virkeligheten (1999:2).⁶ Med ‘ramme’ menes her hvordan diskurser setter grenser for *hva* det snakkes om: hvilke problemer som trenger løsninger, og hvilke løsninger som fremstår som mulige. Jeg er altså opptatt av hvordan diskursen er med på å konstituere: “(...) the shape of the issues to be considered” (ibid.:9). Neumann definerer tilsvarende saksinnramming som kampen om hvilke *saker* og *ting* som skal inngå i diskurser (2001:178). Poenget er hvordan selve diskursen rundt likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering setter

⁴ Jeg vil komme tilbake til hegemoni-begrepet i avsnitt 2.2.2.

⁵ Jeg bruker her begrepet ‘innramming’ heller enn ‘saksinnramming’ (Neumann 2001).

⁶ Howarth karakteriserer en diskursforståelse som vektlegger ‘frames’ (2000:3) som ‘positivistisk’. Jeg er imidlertid skeptisk til muligheten for å skille fakta fra verdi, se avsnitt 2.5.4.

rammer for hvilke saker som inkluderes, hvilket omfang lovbestemmelsene skal få, hvem som tillegges ansvar og myndighet, hvilke mulige løsninger som skisseres og hva som ikke problematiseres. Som det vil fremkomme, tas det nærmest for gitt at aktivitetsplikt er noe som skal tillegges institusjoner knyttet til arbeidslivet, og ikke andre samfunnsmessige felt. Et begrep om innramming kan derfor danne utgangspunkt for å for å avdekke og analysere det Mathisen betegner som de: “(...) *rammer* som ligger under og gir retning til politikken på et bestemt område” (1997:18, *original utheving*).

2.2 LIKESTILLINGSLOVEN SOM PROBLEMKONSTRUKSJON

Avsnittet ovenfor presenterte noen grunnbegreper for å analysere hvordan bestemmelser i likestillingsloven skapes og omskapes gjennom debatter om lovforslag. Jeg er derfor opptatt av hvordan de ulike representasjonene og innrammingene av likelønn, seksuell trakassering og tilrettelegging for likestilling gjennom aktivitetsplikt er med på å sette grenser for hva det snakkes om; hva som er *ønskelig* og hva som er *mulig*. Jeg vil i dette avsnittet utdype og klargjøre en slik innfallsport ved å se på likestillingsloven som problemkonstruksjon. Først (2.2.1) gis en nærmere redegjørelse for fenomenet problemkonstruksjon. Deretter (2.2.2) presenterer jeg enkelte nyere feministiske analyser av policy som angår kjønnsrelasjoner. Utgangspunktet blir en klassisk feministisk problematisering av konstruksjonen ‘offentlig’/‘privat’. Til slutt (2.2.3) vil jeg gi en teoretisk bakgrunn for å se på menings- og mytedanning som følger av lovendringsprosesser.

2.2.1 Om problemkonstruksjon

Plainly, problem construction is a complex and subtle occurrence, a facet of the concurrent formation of the self and of the social sphere, integrally linked to the endless construction and reconstruction of political causes, role structures and moral stance. (Murray Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, 1988:17).

Formålet med dette avsnittet er å si noe om hvordan problemkonstruksjon kan analyseres. Berger og Luckmans *The Social Construction of Reality* (1966), er ofte referert til som startpunktet for konstruktivisme innen samfunnsfagene. Fokus rettes her mot individenes fortolkning av virkeligheten, heller enn en virkelighet utenfor individene.⁷ Det er ikke problemet *per se*, men hvordan det konstrueres som et 'problem' som er det viktige spørsmålet i analyseperspektivet som benyttes i denne oppgaven. En slik innfallsport skiller seg fra policyanalyse som tar utgangspunkt i et sett av normative perspektiver for å evaluere lovforslag. En konstruktivistisk innfallsvinkel behøver imidlertid ikke bety at én fortolkning av virkeligheten er like god som en annen. Som jeg har vært inne på, og vil komme tilbake til i neste avsnitt, har ulike fortolkninger av virkeligheten ulike effekter på menneskers liv, og disse effektene må kommenteres og evalueres (Bacchi 1999:54).

Jeg vil derfor se på hvordan likelønn, likestilling (gjennom aktivitetsplikt) og seksuell trakassering konstrueres som problemer som trenger løsninger. I slike løsninger ligger det som Bacchi (1999) argumenterer for, implisitte eller eksplisitte problemrepresentasjoner. Slik sett er jeg, som Edelman, opptatt av å analysere konstruksjoner av *årsaken* til 'problemer' (1988:17). Ved å studere problemrepresentasjoner er jeg opptatt av eksplisitte og implisitte årsaksforklaringer. Hvordan konstrueres eksempelvis årsaken til seksuell trakassering i diskursen? Å angi én årsak, er en implisitt fortelling av en annen årsak. Diskurser konstruerer slik sett noen områder som immune mot regulering fordi disse ikke anses som problemer. Samtidig med årsaken angis ofte en myndighet: hvem som er egnet til å

⁷ Jeg tar her imidlertid utgangspunkt i fortolkning i en gitt tekst, heller enn individers fortolkning.

løse problemet. Men tildeling av ansvar blir fort en rettighet til å løse problemet, og også til å gi et gitt konsept et innhold. *Ansvar* handler slik sett også om *eierforhold* til politikken (Fraser 1989, Edelman 1988). Som jeg vil vise, er konstruksjonen av eierforholdet til eksempelvis likelønn med på å sette rammer for hva problemet likelønn representeres som.

Men problemrepresentasjon handler ikke bare om konstruksjon av en årsak. Jeg vil også se på konstruksjonen av *hvorfor* et fenomen fremstilles som et problem som krever en løsning. Dette handler om hvilket *hensyn* (eng. 'concern') likelønn, seksuell trakassering og aktivitetsplikt er representert å være. Hvorfor er seksuell trakassering et problem? Å fokusere på mannsdominans og kvinneforakt i samfunnet vil si å angi en årsak til seksuell trakassering. Men dersom seksuell trakassering problematiseres som et fenomen som medfører negative arbeidsmessige konsekvenser for dem det rammer, sier man noe om hva slags hensyn problemet seksuell trakassering er representert å være. Jeg vil i analysen fokusere på problemrepresentasjon av både *årsak* og *hensyn*.

Edelman tekker frem et paradoks i denne sammenhengen (1988:14); problemer for noen kan være fordeler for andre. Diskriminering av kvinner kan bety fordelaktig behandling av menn. Lav lønn i kvinneyrkene kan bety mer fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Men i følge Edelman er det nettopp dette diskurser ofte dekker over. Eventuelle konflikter mellom sosiale grupper er ofte ikke tema i politiske debatter (ibid.). Politiske myndigheter har en tendens til å fokusere på fordelene ved at problemet løses, heller enn hvilket tap endring av kjønnsrelasjoner kan innebære. Slik sett fremstilles det heller ikke som et 'problem' at noen har fordeler av kjønnsrelasjonenes status quo.

Men problemrepresentasjonene som kan leses ut av lovforslagene formidler ikke nødvendigvis holdningene til dem som uttrykker forslagene - strategiske vurderinger kan ligge til grunn for utsagn om både *hvorfor* det er viktig å finne en løsning på et problem og om *hva* som er årsaken til problemet (Bacchi 1999:9-10). En bestemt representasjon kan ha blitt valgt ut av instrumentelle grunner, for å oppnå et bestemt

mål, og reflekterer slik sett ikke nødvendigvis verdiene til den eller de som uttrykker representasjonen (ibid.:9-10). Dersom likelønn representeres som en forutsetning for et funksjonelt arbeidsmarked, behøver imidlertid ikke arbeidsmarkedshensyn å være et hovedanliggende for den som uttrykker representasjonen. Jeg ser etter konstruksjoner av *årsak* og *hensyn* i lovforslagene *uavhengig* av hvilke motiver som ligger bak forslagene. Intensjoner og strategiske vurderinger knyttet til en bestemt problemrepresentasjon blir slik sett sekundære i analysen. Poenget er uansett å forsøke å lese ut av et lovforslag hva problemet ‘egentlig’ er representert å være.

2.2.2 Politisering – konstruksjoner av ‘offentlig’/‘privat’

I forrige avsnitt så jeg på hvordan konstruksjonen av sosiale problemer kan gjøre visse områder immune mot inngripen fordi de ikke anses som problematiske. Kvinnebevegelsens slagord om at “det personlige *er* politisk” er en erkjennelse av at slike konstruksjoner ligger under politikktutformingene på ulike felt. Nancy Frasers analyse av policy tar utgangspunkt nettopp i en slik klassisk feministisk kritikk av skillet mellom det ‘politiske’, ‘private’ og ‘økonomiske’ (1989:166-183;1995a; 1995b;1997). For Fraser er det viktig å understreke at ingen slike grenser er naturlige eller gitt a priori: disse må angripes som kulturelle konstruksjoner og ideologiske merkelapper (1989:166). Frasers diskursmodell er inspirert av både Habermas og Foucault, om enn med en klart sterkere ideologisk forankring og innebygget samfunnskritikk.⁸ Fra Habermas har hun et begrep om den offentlige sfære, som fungerer som utgangspunkt for analyser av politiserings- og depolitiseringsprosesser. Fraser er altså opptatt av hvordan *grenser* for det likestillingspolitisk mulige skapes ved at spørsmål rammes inn på ulike måter i forhold til det ‘økonomiske’, ‘private’ og ‘personlige’.⁹

Tilsvarende argumenterer Frances Olsen for hvordan ulike begreper om det ‘private’ fungerer som prinsipper om ikke-intervensjon i forhold til lovgivning rettet

⁸ Slik sett er tittelen på Frasers essay “Foucault, A young Conservative?” (1989), om mangelen på et kritisk, normativt ståsted hos Foucault, ikke overraskende.

⁹ Fraser argumenterer derfor for et begrep om *det sosiale*, som går på tvers av slike konstruerte og tradisjonelle skiller (1989:169-170).

mot kvinner (1983:111). Regulering fremstilles som umulig, fordi det faller ‘naturlig’ utenfor et offentlig ansvarsområde. I følge Bacchi er det for politiske beslutningstakere i mange tilfeller ikke et spørsmål om: “(...) deliberately refusing to act, but of talking about a problem as if acting is simply inappropriate or not an issue” (1999:3). Fraser trekker særlig frem to typer institusjoner som depolitiserer diskurser – familien og institusjoner knyttet til det økonomiske systemet:

In male-dominated, capitalist societies, what is political is normally defined contrastively over against what is “economic” and what is “domestic” or “personal.” Here, then, we can identify two principal sets of institutions that depoliticize social discourses: they are, first domestic institutions, especially normative domestic form, namely the modern restricted male-headed nuclear family; and, second, official economic capitalist system institutions, especially paid workplaces, markets, credit mechanisms and private enterprises and corporations (1989:168).

Vi kan eksempelvis tenke oss hvordan lovbestemmelser knyttet til likelønn avgrenses i forhold til begreper om *ikke-innblanding* som den ‘frie forhandlingsrett’¹⁰ eller ‘markedet’. For bestemmelsen om plikt til å arbeide for likestilling blir det særlig et spørsmål om avgrensing i forhold til ‘den private selvbestemmelse’. I diskusjonen om lovbestemmelsen om seksuell trakassering blir det aktuelt å se på hvor grensene konstrueres i forhold til det ‘private’ og ‘personlige’. Det er med andre ord et spørsmål om hva som konstrueres som myndigheters ansvar og hva som konstrueres som private anliggende. Slik sett handler dominerende begreper om det ‘private’ om å undersøke meningshegemonier gjennom å studere hva som blir tatt for gitt i diskursen. Forestillinger om det ‘naturlige’ og det ‘nødvendige’ gjøres da til gjenstand for analyse (Skjeie 1999:101). Når slike forestillinger om det ‘naturlige’ blir totalt dominerende i en diskurs, har vi å gjøre med hegemoni, maktens diskursive ansikt (Fraser 1989). Det handler om makten til å etablere ‘sunn fornuft’, selvforklarende beskrivelser av samfunnet som ikke må begrunnes nærmere. Poenget er altså hvordan diskursive prosesser setter grenser for hvilke lovreguleringer som oppfattes som legitime politiske styringsgrep. Alt i alt bidrar begreper om det ‘private’ til å *konservere* muligheter for legitim politisk styring

¹⁰ Hvordan de ulike ikke-innblandingsnormene konseptualiseres er, som jeg skal komme tilbake til i analysen, interessant i seg selv. *Frihet* er et sterkt positivt ladet begrep som det er vanskelig å ‘innskrenke’.

(Mathisen 1997:15). Men diskursive vendinger er mulig. Fraser trekker frem seksuell trakassering som et eksempel på en slik politiseringsprosess:

Until quite recently, for example, feminists were in the minority in thinking that behavior they named “sexual harassment” was a matter of common concern and thus a legitimate topic for public deliberation. The great majority of people considered such behavior to be innocent flirting, hence a private matter. Then feminists formed a subaltern counterpublic from which we disseminated a view of sexual harassment as an abuse of power and an instrument of domination, hence a widespread systemic feature of male-dominated societies (Fraser 1995b:293).

Politisering handler slik sett om å flytte grenser. Saker som før var ‘uregulerbare’ blir til områder som skal og kan reguleres. Men likestillingsdiskurser blir ikke bare et spørsmål om dikotomien politisering versus ikke-politisering. Saker som faktisk er blitt politisert er likevel langt fra gitte. Fenomener som anerkjennes som ‘problemer’, hvor det ‘politiske’ ikke lenger stilles spørsmålstegn ved, er i følge Fraser likevel gjenstand for fortolkning:

(....), the focal issue is no longer politicization versus depoliticization but, rather, the *interpreted content* or *contested needs* once their political status has been successfully secured. And the principal contestants are social movements and organized interests, like business, that seek to influence public policy (Fraser 1989:173, *min utheving*).

Igjen er det altså et spørsmål om grenser, gjennom grader av politisering. Fortolkning av problemets årsak, hensyn, og tildeling av myndighet og ansvar, settes i fokus så snart ‘problemet’ er politisert. Nettopp gjennom språk avgjøres i følge Fraser slike spørsmål: “What will count as public in the sense of being a matter of common concern will be decided precisely through discursive contestation” (1995b:293). Jeg vil derfor være opptatt av mulige konkurrerende representasjoner og innramminger som fremkommer i tematiseringene av likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering. Og med politiseringsdiskurser følger i følge Fraser ofte depolitiserings- eller reprivatiseringsdiskurser (1989:172). Det blir da et spørsmål om hvordan: “(...) rival programmatic conceptions, rival alliances are

forged around rival policy proposals, and unequally endowed groups compete to change the formal policy agenda” (ibid.:170).¹¹

Frasers poeng er at representasjoner og innramminger betyr noe, fordi de har *effekter*, lovforslag har “programmatisk implikasjoner” (1989:173), de legger rammer for når staten skal intervenere og når virkeligheten forblir status quo.¹² Politisering og depolitisering av diskurser setter grenser for hvilke styringspolitiske grep som er mulige. Å se på hvordan problemer formuleres, er nødvendig for å se hvorfor endringer skjer på visse måter og ikke andre, eller ikke i det hele tatt (Bacchi 1999:71): “If the interpretations of the nature and /or causes of the problem miss the mark, so to speak, we can expect little to change” (ibid.:66). Jeg er derfor opptatt av hvordan grensene som skapes i diskursen er med på å åpne for hva slags endring som kan skje. Ved at likelønnsbestemmelsen rammes inn som en individuell klagerett, settes det grenser for hva slags materielle effekter bestemmelsen kan få i form av heving av kvinners lønn.

Men diskurser har ikke bare effekter i form av hva som *ikke* endres, men også hvordan kjønn konstitueres og mening skapes. Neste avsnitt vil gå nærmere inn på dette.

2.2.3 Mellom kontinuitet og endring – myteskaping og meningsdanning

Forrige avsnitt så på politisering og depolitisering gjennom offentlig/privat-markører. I det følgende vil jeg argumentere for at elementer av organisasjonsteori, deriblant nyinstitusjonell teori,¹³ kan brukes for å studere de offentlige myte- og meningsdanningsprosesser som følger av diskursen, og for å se på hvordan diskursiv endring gjennom inkorporering av et nytt språk er med på å forme feltet det beskriver.

¹¹ Et strategisk-aktør perspektiv nedtones i mitt analytiske rammeverk sammenlignet med Frasers (1989) vektlegging av dette.

¹² Statlig intervensjon/regulering er nødvendigvis ikke den eneste måten endring skjer. Imidlertid er det offentlig lovgivning som er tema her, og de effektene fravær av slik lovgivning produserer.

¹³ Det er ingen enhetlig teori som danner basis for et institusjonelt perspektiv. Richard Scott definerer institusjoner som de kognitive, normative og regulative strukturer og aktiviteter som gir mening og stabilitet til sosial adferd (1995:33).

Et institusjonelt perspektiv vektlegger at politiske beslutningstakere befinner seg i omgivelser der det utvikles sosialt skapte forventninger om hvilken type policy som bør produseres (Meyer og Rowan 1977; Olsen 1990; Røvik 1992:262; Røvik 1998:36; Sevón 1996). I et slikt perspektiv er lovreformers viktigste funksjon ofte å gi omgivelsene inntrykk av at politiske myndigheter har evne og vilje til å tilpasse seg krav i omgivelsene (ibid.). Politiske ledere får slik sett legitimitet ved at deres beslutninger passer overens med oppfatninger om hva som er rasjonelt, rimelig og moderne.¹⁴ Flere språkforskere har på sin side argumentert for at et slående trekk ved de siste tiårene nettopp er hvordan et slikt økonomisk språk har erobret stadig nye erfaringsfelt (Meyer 1999:60; Mathisen 1997).¹⁵

Poenget her er hvordan diskursen rundt endring av likestillingsloven skaper mening. For March og Olsen er det politiske ‘snakket’ med på å skape myter om virkeligheten: “Meanings and histories are socially constructed. Political myths are developed and transmitted. Accountability is established.” (1996:259). Politiske myndigheter fokuserer gjerne på at et problem har blitt løst eller at det er gjort betraktelige skritt i retning av en løsning (Edelman 1988:24). Det leveres slik sett prat som tilfredsstiller en type krav fra omgivelsene, men vedtakene er ikke alltid i stand til å levere det pratet lover (Brunsson og Olsen 1990; Brunsson 1989). Legitimering søkes ved: “(...) the enactment of a law that promises to solve or ameliorate the problem even if there is little likelihood it will accomplish its purpose” (Edelman 1988:24). Edelman trekker frem en typisk situasjon i så henseende: policy og lover rettet mot å endre holdninger til individer med sikte på å utviske en sosial urettferdighet, samtidig som strukturene som *skaper* ulikhet og holdninger forblir uendret. Aubert er inne på liknende tanker om lovgivningens effekter i “Lovgivning som skinnintegrasjon” (1954/1990). Her viser han hvordan

¹⁴ Czarniawska og Joerges (1996) argumenterer for at årsaken til at begrepet mote (eng. ‘fashion’) har hatt en så liten plass i studiet av organisasjoner og endring, delvis skyldes den maskuline dominans i samfunnsvitenskapene, som har medført en uproblematisert import av metaforer fra felter som krig, sport og teknologi. Fenomener som er persipert å være knyttet til ‘feminine’ felt, har i mindre grad vært kilde til teoriutvikling (ibid.:24).

¹⁵ I følge Spinoza, Flores og Dreyfus er det nettopp ved at elementer fra ett erfaringsfelt bringes over i et annet som er prinsipielt forskjellig at samfunnsmessig endring skjer (1997).

lover er ledd i offentlige mytedannelser om virkeligheten:

Av og til ser man en nesten magisk overbevisning om at et sosialt problem er løst i og med at en bestemt ordning av forholdene er fastlagt i lovs form. Det har politiske følger. Mange som har kjent – og gitt uttrykk for – reformkrav, kan blir tilfredsstilt rett og slett ved at en lov blir vedtatt. Dens videre skjebne, håndhevingen og dens effektivitet, behøver ikke være avgjørende for den “beroligende” virkningen av loven (ibid.:241).

Reformer av likestillingslovgivningen er slik sett med på å bekrefte tro på endring av samfunnsforholdene i retning av mer likestilling, uavhengig om lovgivningen faktisk er et egnet middel til dette eller ikke. Men poenget er at det skapes et *inntrykk* av at *noe gjøres*, at verden går fremover, at rettferdigheten og demokratiet seirer.¹⁶ Men betyr dette at symbolsk endring er uvirkelig endring? Et slikt skille skaper et unødvendig dualistisk perspektiv (Czarniawska og Joerges 1996). Også symbolsk endring er *virkelig* endring i den forstand at det skaper mening. Å ta opp i seg et nytt språk og inkorporere nye ideer kan gi legitimitet i forhold til omgivelsene. Men det å ta opp i seg nye idéer har også konsekvenser for selvoppfatning. Slik sett kan adopsjonen av populært språk påvirke organisasjoners identitet, i den grunnleggende oppfatning av hva man selv *er* i forhold til andre organisasjoner (Mathisen 1997), hvem man identifiserer seg med og hvem man distanserer seg fra (Røvik 1998:37).

Lovendringer sender signaler om hva som er problemer og hva som er samfunnsmessige mål. Brunsson og Olsen (1990) tolker i forlengelsen av dette reformer som ledd i meningsdanningsprosesser. Diskursiv endring gjennom inkorporeringen av et nytt språk har implikasjoner i den forstand at språket er med på å forme det feltet det beskriver. Hva betyr det for det likestillingpolitiske feltet dersom det i økende grad tas i bruk et teknisk-økonomisk managementspråk? Diskurser er meningsdannende i den forstand at de konstruerer de ulike samfunnsmessige institusjonenes rolle (Olsen 1998). Bacchi er også opptatt av

¹⁶ Som eksempel trekker Aubert frem “Midlertidig lov av 3. desember om arbeidsvilkår for hushjelper”. Loven representerer generelt ikke mer enn en stadfesting av status quo, og det blir ikke gjort noe forsøk på å håndheve den på de punkter hvor den går ut over status quo (1954/1990:242).

hvordan diskurser er med på å konstituere kjønn (1999:45). Om et ord som ‘vern’ mot seksuell trakassering velges fremfor eksempelvis ‘forbud’ er ikke uten betydning. Et lovmessig ‘vern’ konstruerer den som skal ‘hjelpes’ som et offer heller enn å fokusere på uakseptable handlinger. Språkbruk er derfor med på å skape mening som har konsekvenser for hvordan forholdet mellom kjønnene konstrueres.

2.3 LIKESTILLING – HVA SLAGS LIKHET, HVA SLAGS PROBLEM?

Likestillingsloven skal i følge § 1: “fremme likestilling mellom kjønnene, og tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling.” Men hva representeres egentlig likestilling som i de ulike lovbestemmelsene? Dette er ikke et trivielt spørsmål; hvilket begrep om likestilling som brukes setter grenser for hva vi kan se og hva vi kan forstå. Hvordan likestilling representeres og rammes inn har implikasjoner. Hvordan likestilling representeres og rammes inn har blant annet betydning for (1) hvilket *meningsinnhold* det tillegges, (2) om en eventuell forestilling om makt inkluderes, (3) hvilke *virkemidler* som er aktuelle og (4) hvilke *samfunnsområder* og *saker* som inkluderes. Følgelig er det av betydning å se på konkurrerende representasjoner av likestilling i tematiseringene av likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering, og hvordan et begrep om likestilling kobles til de ulike lovforslagene.

Å bruke ordet *likestilling* fremfor eksempelvis “kvinnepolitiske spørsmål” (Mathisen 1997:16), eller kjønnspolitiske spørsmål, er heller ikke uten konsekvenser. En forestilling om kvinnepolitikk tar utgangspunkt i enkelte policyfelt som spesifikke kvinneinteresser. Et begrep om kjønnspolitikk åpner for en relasjonell forståelse av forholdet mellom kvinner og menn. Enkelte feminister har ønsket å forkaste et begrep om likestilling/likhet generelt, til fordel for et begrep som tar inn over seg ulikhet (eng. ‘difference’) (Holli 1997; Bacchi 1990). Når jeg likevel primært tar opp termen likestilling, er det fordi det er *likestillingsloven* som er tema. Begrepet likestilling er det som faktisk brukes, det er begrepet likestilling

som skal 'dekonstrueres' i analysen. Likevel er det viktig å være klar over begrensningene i en slik begrepsbruk. Nedenfor diskuterer jeg kort ulike representasjoner av begrepet likestilling. Jeg vil først se på tre forståelser av likestilling som rettferdighet - som likhet i formelle *muligheter*, som likhet i *resultat* og som *likeverd*. Deretter vil jeg diskutere representasjoner av likestilling som *nytte*. Dette er i seg selv hegemoniske måter å forstå likestilling på. Imidlertid vil ikke en uttømmende diskusjon av dette hverken være mulig eller sentralt her.¹⁷ Poenget er å gi en teoretisk bakgrunn for i de påfølgende kapitlene å se hvordan begrepet brukes i praksis i diskursen om likestillingslovens bestemmelser om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering.

Likebehandling, eller "equality of opportunity", bygger på et liberalt individualistisk ideal, der formallikhet er målet (Teigen 2000a:127). I denne betydningen blir lik behandling og like muligheter uavhengig av kjønn et ideal som også likestillingsloven må underbygge (Skjeie 1982:150). Kjønn skal gjøres irrelevant. Et virkemiddel som følger av en slik likestillingsforståelse er antidiskrimineringslovgivning. Dette vil eksempelvis si at lønn skal fastsettes likt for kvinner og menn, ikke nødvendigvis at kvinner og menn skal ha lik lønn. Et slikt begrep sier derfor heller ikke noe om at det ene kjønn skal ha særbehandling, eller at bestemte tiltak må settes i verk. Likestilling som individuell likebehandling kan heller ikke fange opp eventuelle maktforhold mellom kjønnene.

En annen forståelse av likestilling er knyttet til likhet i resultat. Mens en forståelse av likestilling som likebehandling tar utgangspunkt i *individer*, ser likestilling som likhet i resultat i større grad på kvinner som en *gruppe* (Teigen 2000a, Young 1995, Lundström 1997). En implikasjon av en forestilling om likhet i resultat er en interesse for statistikk, i betydningen fordeling av posisjoner og ressurser mellom kvinner og menn (Holli 1997; Lundström 1999; Phillips 1999). Et slikt balanseprinsipp, eller "varannan damernas", (Lundström 1999:6), er ofte koblet til

¹⁷ I en analyse av svenske partiprogrammer identifiseres eksempelvis tretten ulike varianter av 'jämslällldhet' (*Jämslällldhet i många olika versioner*. <http://www.nikk.uio.no/forskningsprojeht/retorik/publ1.html> [24.11.1999]).

et likhetsfeministisk perspektiv om at menns og kvinners interesser stort sett er like, og at det derfor 'naturlig' bør være en balanse på alle samfunnsfelt. Imidlertid skiller en slik representasjon av likestilling som en statistisk jevn fordeling seg fra en mer kvalitativ forståelse av likhet i resultat knyttet til rettferdig fordeling av makt (eng. 'social justice'). Fokus rettes da mot kvinners rettmessige andel av økonomiske goder, og årsaken til ulikestilling konstrueres som illegitim mannsdominans. Eksempelvis kan seksuell trakassering vanskelig konseptualiseres innefor en statistisk forestilling om likestilling (hvis da ikke målet er at kvinner skal trakassere menn like mye som motsatt).

En forestilling om likestilling som likeverd tar utgangspunkt i at kvinner og menn er ulike som sosiale kategorier (Chodorow 1978; Gilligan 1983). Målet er at de tradisjonelt kvinnelige egenskaper må verdsettes høyere. Ulike varianter av *nytte*-argumenter tar utgangspunkt i en annen slags tanke om ulikhet. Kvinner har en annen erfaringsbakgrunn og et annet verdigrunnlag enn menn, og kvinner er derfor en ressurs på arenaer der de er underrepresentert. Hernes refererer til dette som et komplementært ressursargument (1987:23). Her har allerede Mill vært inne på lignende tanker: "(A) woman usually sees much more than a man what is immediately before her. (...) Women's thoughts are thus as useful in giving reality to those of thinking men, as men's thoughts in giving reality to those of thinking women" (1998:174). Kvinner og menn utfyller altså hverandre. En variant av slike nytte-argumenter for likestilling er knyttet til humankapitalteorier. Kvinner utgjør halvparten av befolkningen, og å ikke ta kvinners ressurser i bruk er dårlig ressursutnyttelse. 'Kvinner' konstrueres slik sett som en 'utappet' ressurs. En slik tilnærming vektlegger samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

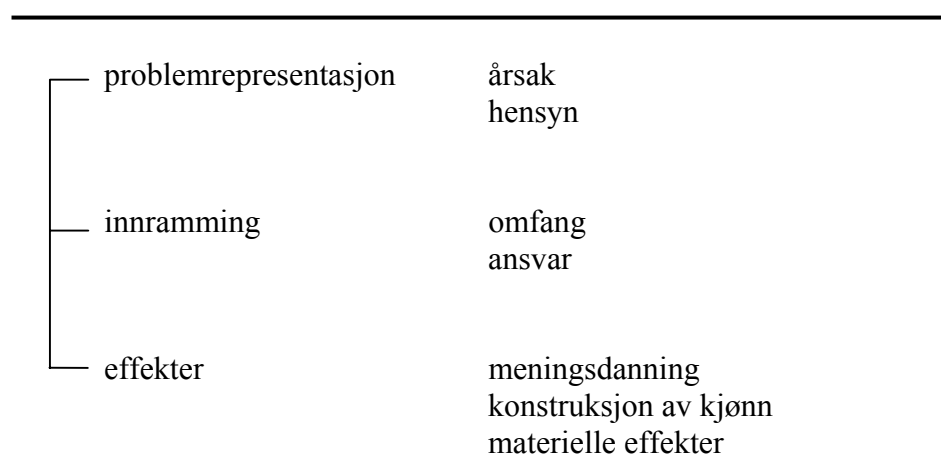
En rekke kvinneforskere har påpekt omkostningene ved *nytte*-argumenter (Jónasdóttir 1991; Phillips 1995; Skjeie 1999; Skjeie og Siim 2000; Teigen kommer), særlig med tanke på hvordan slike argumenter er med på å konstruere kjønn. I følge Jónasdóttir er nytte-argumenter nedlatende i forhold til kvinner, ved at de blir 'den andre' som må rettferdiggjøre sin tilstedeværelse på arenaer de er underrepresentert (Teigen 2000b:74). Kvinner må selge seg selv som nyttige i en

eller annen form. Og som Skjeie argumenterer, kan kollektive forventninger om at kvinner gjør en forskjell, fort omformes til en *individuell plikt* til å demonstrere denne forskjellen (1999:112). En representasjon av likestilling som samfunnsnytte sier heller ingenting om maktforhold: fokuset rettes mot ‘fordelen’ ved kvinner, ikke mot en eventuell illegitim mannsdominans.

2.4 PRESISERING AV PROBLEMSTILLING

Det teoretiske rammeverket ovenfor har gitt en utdyping av problemstillingene som ble presentert i *Introduksjonen* (1.1). Formålet med dette avsnittet er å oppsummere og presisere problemstillingene og begrepene som vil styre analysen. Grunnbegrepene i analysen er oppsummert i figur 2.1 nedenfor.

Figur 2.1 Oppsummering av grunnbegrepene i analysen



For det første er jeg opptatt av hvilke problemrepresentasjoner som kan leses ut av lovforslagene. Hva er problemet likelønn, seksuell trakassering og likestilling gjennom aktivitetsplikt representert å være? Hvilke forestillinger tas for gitt og hvilke forblir uproblematisert? Ved å se på problemrepresentasjoner er jeg opptatt av konstruksjonen av både *årsak* og *hensyn*. Ut av problemrepresentasjonene av likelønn, seksuell trakassering og likestilling gjennom aktivitetsplikt forsøker jeg å lese ut eksplisitte og implisitte årsaksforklaringer. Hvilke representasjoner av

årsakene til *ulikestilling* kan leses ut av forslaget om aktivitetsplikt? En interesse for hensyn betyr å se på representasjoner av *hvorfor* likelønn, likestilling og seksuell trakassering er problemer som krever offentlige løsninger. Hvorfor er lønnsforhold mellom kvinner og menn et viktig anliggende å regulere?

For det andre er jeg opptatt av hvordan bestemmelsene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering *rammes inn* i diskursen. En slik romlig innramming av lovforslagene setter grenser for *omfanget* av loven. Ulike begreper om det ‘private’ kan hjelpe oss å se hvordan bestemmelsene rammes inn. På hvilke samfunnsmessige felt rammes seksuell trakassering inn som et problem? Innramming handler også om hvor *ansvar* plasseres. Hvordan konstrueres ansvaret for gjennomføring av likelønnsbestemmelsen? Jeg vil også spørre hva en viss innramming *ikke* fanger inn. Hva overlates uproblematisert?

Det er intet absolutt skille mellom innramming og representasjon. Innrammingene av bestemmelsene om likelønn, seksuell trakassering og aktivitetsplikt er i seg selv med på å konstruere hva problemet likelønn, likestilling og seksuell trakassering ‘er’ (Bacchi 1999:182). I diskusjonene av innrammingene av likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering, vil jeg forsøke å se på hvordan selve innrammingen er med på å konstruere ‘problemet’. Hva slags problem fremstilles likelønn som dersom muligheten til å klage inn sin lønn for Likestillingsombudet begrenses til enkeltarbeidstakere, og ikke til hele yrkesgrupper?

Men analysen stopper ikke ved representasjoner og innramminger. Jeg er opptatt av implikasjoner av disse. Representasjoner og innramminger av likelønn, aktivitetsplikt for likestilling og seksuell trakassering blir derfor kommentert ut fra hva jeg forventer vil være deres effekter. Jeg er her ikke opptatt av effekter i *kausal*forstand, men som et utgangspunkt for å diskutere *hvordan* konstruksjonen av de ulike lovforslagene er med på å forme det feltet de inngår i. Hvordan konstrueres kjønn i diskursen? Jeg vil også se på hvilke materielle effekter lovforslagene kan forventes å få. Er det sannsynlig at lovforslagene, dersom de vedtas, kan bidra til å endre

virkeligheten i form av heving av kvinners lønn, økt likestilling og reduksjon av seksuell trakassering?

2.5 METODISKE BETRAKTNINGER

Det teoretiske rammeverket som er presentert ovenfor gir føringer på hvilke spørsmål, hvilken metode og hvilke kilder som vil prege analysen. Tilnærmingen er, som det har fremkommet i det teoretiske rammeverket, særlig inspirert av en form for diskursanalyse. Silverman (1993) understreker imidlertid at diskursanalyse refererer til et svært heterogent sett med analyseteknikker. I det følgende er formålet å drøfte det metodiske analyseopplegget som brukes i denne oppgaven. Jeg gir først en problematisering av valg og avgrensning av diskurs (2.5.1) og kilder (2.5.2). Deretter (2.5.3) diskuterer jeg noen spørsmål knyttet til reliabilitet og validitet. Til slutt (2.5.4) vil jeg diskutere noen kunnskapsteoretiske problemstillinger.

2.5.1 Avgrensning av diskurs

Avgrensning av diskurs er første skritt i analysen. Det finnes ingen gitt eller naturlig avgrensning av diskurser (Mathisen 1997; Neumann 2001). Gitt at diskurser ikke foreligger som klart avgrensede empiriske fenomener, må diskursbegrepet forstås analytisk. Mathisen går inn for en *institusjonell* avgrensning av diskurser (1997:20). Dette er her gjort ved å avgrense diskusjonen om likestilling til nettopp likestillingslovens reformforslag. Gitt at det her er loven som diskuteres, er det ikke hele den likestillingspolitiske diskursen som er i fokus, men en mindre deldiskurs. Avgrensningen av diskursen om likestillingsloven er igjen gjort til tematiseringer om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering. For likelønn er det endringer av § 5 *Lik lønn for arbeid av lik verdi* og § 14 *Nemndas forhold til Arbeidsretten* som er tema. Utvidet aktivitetsplikt er knyttet til endring av § 1 *Plikt til å arbeide for likestilling*. Det finnes per i dag ingen bestemmelse om seksuell trakassering i likestillingsloven, og diskusjonen knyttes til en foreslått ny paragraf.

En avgrensning til tre endringsforslag i likestillingsloven gir mindre overblikk over hva 'likestilling' i stort problematiseres som. Men med en slik innfallsvinkel kan jeg studere diskursen institusjonelt i en spesifikk kontekst. Jeg følger slik sett også Bacchis anbefaling om å knytte analyser av diskurser til *konkrete* lovforslag: "Because concepts and categories form part of social practice, we need to focus not on abstracted category content, but on situated usage" (Bacchi 1999:164). Termer som 'likelønn', 'seksuell trakassering' og 'likestilling' har slik sett ingen abstrakt mening i seg selv: "Rather their meaning is to be understood by what they accomplish in terms of explanation within each problem representation" (ibid.).

Jeg diskuterer likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering i egne kapitler. Dette er i seg selv problematisk fordi de tre tematiseringene til dels flyter over i hverandre. Avgrensningen er slik sett ikke gitt, og noen kryssreferanser blir nødvendige. Et annet spørsmål er knyttet til geografisk avgrensning. Her er avgrensningen gjort til diskursen om den norske likestillingsloven. Det ville selvfølgelig være mulig å sammenligne denne med andre nasjonale diskurser, eller internasjonal debatt om regelverk på likestillingsfeltet. Jeg mener likevel at en analyse av problemrepresentasjoner og innramminger av de norske forslagene tilbyr mulighet for meningsfulle tolkninger, uavhengig av diskursens opphav eller dynamikk i forhold til andre lands lovverk og internasjonale avtaler.

I og med at jeg her er interessert i å se på mulige endringer i diskursen, er det viktig å avgrense i tid. Dette er gjort til perioden 1990 til 2001. Jeg tar med andre ord ikke utgangspunkt i flere tidsmessige *utsnitt* slik det er vanlig i genealogi-inspirerte diskursanalyser (Jørgensen og Phillips 1999; Neumann 2001). Endring i diskursen om likestillingsloven fra den ble utformet på 1970-tallet frem til i dag blir ikke diskutert i oppgaven. Seksuell trakassering kom på den politiske agendaen som et område for likestillingsloven først på begynnelsen av 1990-tallet. Tilsvarende gjelder for aktivitetsplikt i forhold til arbeidsgivere utenfor offentlig sektor. Likelønn er imidlertid et av de første 'problemene' knyttet til ulikheter mellom kjønnene som kom på den politiske dagsorden (Bacchi 1999). Slik sett er det for tematiseringen om likelønn særlig problematisk å avgrense bakover i tid til 1990.

Jeg får da ikke analysert de historiske transformasjonene i hvordan problemet likelønn har blitt forstått. Jeg har slik sett prioritert dybde innenfor et begrenset tidsspenn på bekostning av diakront overblikk. Jeg forsvarer en analyse av likestillingsloven innefor en kortere tidsperiode med at diskusjoner av problemrepresentasjoner og innramminger vil åpne for meningsfulle fortolkninger, uavhengig av diskursive transformasjoner over en lengre periode.

2.5.2 Avgrensingen av kilder

Med diskurs som sentralt begrep, vil også *tekst* stå sentralt som kilde.¹⁸ Kildene i oppgaven er offentlige dokumenter¹⁹ knyttet til revisjonen av likestillingsloven i perioden 1990 til 2001. Ottar Dahl (1997) betegner kilder som fremkommer på vegne av offentlige myndigheter og organisasjoner som *offisielle kilder*. Både Neumann (2001) og Mathisen (1997) påpeker problemer med at uoffisielle kilder som befinner seg *på siden* av den offisielle diskursen ofte ikke slipper frem. Jeg har imidlertid eksplisitt avgrenset analysen til deltakere i den 'offisielle' diskursen om likestillingsloven. Analysen er derfor bevisst begrenset til en gruppe som mer eller mindre henviser til hverandre (Mathisen 1997:22). En slik 'selvrefererende' gruppe består av regjeringsapparatet ved Barne- og familiedepartementet (BFD), Stortinget, Likestillingsombudet og høringsinstansene til forslagene som ble sendt på høring.

Dokumentene som inngår i kildematerialet er for det første St.meld.nr.70 (1991-92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra* (heretter *Likestillingsmeldingen*). Deretter inngår et lovendringsutkast som ble utarbeidet av en referansegruppe²⁰ nedsatt av Barne- og familiedepartementet i 1994, *Forslag til endring i likestillingsloven* (heretter *Lovendringsnotatet*). I tillegg inngår en offentlig utredning om likelønn, NOU

¹⁸ Diskursanalyse kan også basere seg på andre kilder enn tekst (Jørgensen og Phillips 1999). For et eksempel på analyse av fotografi, se Shapiro (1988).

¹⁹ Et unntak er imidlertid *Forslag til endringer i likestillingsloven. Høringsutkast - november 1995* basert på et lovforslag utarbeidet av en referansegruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet i 1994. Dette lovendringsnotatet var først unntatt offentlighet, men ble frigitt for min analyse.

²⁰ Referansegruppen besto av Likestillingsombudet, to medlemmer av Klagenemnda for likestilling (fra Næringslivets Hovedorganisasjon og Universitetet i Bergen), to professorer i jus ved Universitetet i Oslo, lederen av Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere samt direktøren i Kommunenes Sentralforbud.

1997:10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn* (heretter *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling*). Til slutt inngår Barne- og familiedepartementets høringsnotat om forslag til endringer i likestillingsloven (heretter *Høringsnotatet* 1999) og Ot.prp.nr.77 (2000-2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.* (heretter Odelstingsproposisjonen).

I analysen inngår også et privat lovforlag om likelønn fremmet for Stortinget i 1994, Dok.nr.8:01 (1994-95) *Forslag fra representantene Kristin Halvorsen, Eva Heir og Kjellbjørg Lunde om tiltak for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi*. To stortingsdebatter inngår i materialet: forhandlingene om *Likestillingsmeldingen* (1991-92) den 11. mai 1993 og debatten om Dok.nr.8:01 (1994-95) den 6. juni 1995.

I tillegg inngår Likestillingsombudets årsmeldinger og Likestillingsombudets skriftlige forslag til Barne- og familiedepartementet om endringer i likestillingsloven. Likestillingsombudets årsmeldinger for 1990 og 1991 fungerer som innspill til *Likestillingsmeldingen* (1991-92). Likestillingsombudets brev av 22. juli 1998 er et bakgrunnsdokument for *Høringsnotatet* (1999).

Mitt anliggende er som nevnt også å se på hvordan eventuelle konkurrerende representasjoner fremkommer gjennom ulike høringsrunder. I kildematerialet inngår derfor høringsuttalelser og skriftlige innspill avgitt til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) (se vedlegg 1), *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling* (NOU 1997:10) (se vedlegg 2) og til *Høringsnotatet* (1999) (se vedlegg 3). *Likestillingsmeldingen* (1991-92) ble sendt på en intern høringsrunde til flere departementer og til Likestillingsombudet. I tillegg kom det flere skriftlige innspill til Barne- og familiedepartementet og til Stortinget i forbindelse med meldingen. Et flertall av disse innspillene kom fra kommunale likestillingsutvalg og kvinneorganisasjoner. *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling* (NOU 1997:10) ble sendt på en bred høring. Av 132 inviterte instanser sendte 23 høringssvar. Et flertall av høringssvarene kom fra departementer og fra arbeidstakerorganisasjoner med et flertall av kvinnelige medlemmer. Ingen av kvinneorganisasjonene eller forskningsinstitusjonene avvga høringssvar. *Høringsnotatet* (1999) ble også sendt på en bred høring. Invitasjon ble

sendt til 214 instanser, og 113 sendte h ringssvar²¹, blant dem de fleste departementene, likestillingsapparatet, flere arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner, kvinneorganisasjoner og forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

2.5.3 Reliabilitet og validitet – noen spørsmål om kvalitet

Spørsmål om reliabilitet og validitet dukker sjelden eller aldri opp i metodebøker om diskursanalyse. Men i siste instans handler både validitet og reliabilitet ganske enkelt om å sikre *kvalitet* i den empiriske undersøkelsen, om å stille spørsmål om hvordan forskningen kan være *både* intellektuelt stimulerende og kritisk i forhold til sin metodiske forankring (Silverman 1993:144).²² Kildens *reliabilitet* – nøyaktighet – dreier seg om hvor sikkert man måler det man ønsker å måle (Andersen og Enderud 1990b:83) og i hvilken grad studien kan repliseres av andre forskere med samme resultat (Yin 1994:36). Dersom man mener at verdi og mening ikke kan skilles fra empiriske fakta, blir dette kravet mer problematisk. Men reliabilitetskrav angår i utgangspunktet *hva* kilden skal brukes til. Et tradisjonelt skille i historisk metode går da mellom det å utnytte en kilde som en *levning* og som en *beretning* (Dahl 1997; Langholm 1989). Brukes kilden som levninger utnytter vi det Dahl betegner som kildens performative funksjon (ibid.:38). Materialet betraktes slik sett som *språkhandlinger* (Austin 1962). Dette er knyttet til *handlinger* eller uttrykk for en holdning hos opphavspersonen; med andre ord sosiale konstruksjoner slik jeg er opptatt av her. Kildene har i denne oppgaven derfor først og fremst blitt benyttet som levninger. Utnytter vi kilden som beretning mener vi den sier noe om *saksforhold*. For utnyttelse av kilder som beretninger stilles strengere krav med hensyn til reliabilitet.

Spørsmålet blir dernest om det empiriske materialet er egnet til å belyse problemstillingen. *Validitet* handler om hvorvidt de teoretiske modellene fanger inn de empiriske fenomenene slik de fremstår i ‘verden’ (Hellevik 1991). Hammersley

²¹ Tallet inkluderer høringsvar fra etater som fikk tilsendt høringsbrev fra sine respektive departementer, samt uttalelser fra instanser som ikke sto på h ringsliste.

²² Jeg tar slik sett ikke utgangspunkt i en tilnærming til metode om at “anything goes” (Feyerabend 1975/1993).

sier tilsvarende: “By validity, I mean thruth: interpreted as the extent to which account accurately represents the social phenomena” (sitert i Silverman 1993:149). Analysen i denne oppgaven konsentrerer seg om hva som *fremstilles* som selvfølgelig og sant, uavhengig om det faktisk ‘er’ det eller ikke. Men hvordan velger jeg da som forsker ut argumenter om hva det ‘sanne’ er? Jeg vil her diskutere to mulige fallgruver: (1) anekdotisk bevisførsel og (2) søken etter det eksotiske på bekostning av det mindre dramatiske (Silverman 1993:153).

Ved at man plukker det en selv finner viktig og interessant oppstår faren for ‘anekdotisk’ bevisførsel (Andersen og Enderud 1990a:30). I min problemstilling er det imidlertid ingen hypotese som skal falsifiseres eller bekreftes. Likevel legger det teoretiske rammeverket visse føringer på hva jeg forventer å finne i diskursen. Slik sett er det selvfølgelig en potensiell fristelse å trekke ut fenomener som synes å passe til eksempelvis en feministisk tilnærming presentert ovenfor. Det er derfor mulig at jeg trekker ut deler av en tekst som godt illustrerer en del av poengene diskutert tidligere i dette kapittelet. Spørsmålet blir da hvordan jeg kan motvirke en anekdotisk form for utvelgelse. Diskusjon og kritisk tilbakemelding fra andre som kjenner feltet er en måte å øke refleksjonen i forhold til de argumenter en velger ut.

Et annet validitetsproblem som særlig angår tekstanalyse er tendensen til at forskeren leter etter ekstremtilfeller (Fielding og Fielding 1986). Slik sett vil det være et potensielt problem at jeg leter etter motstandere av endringer i likestillingsloven, og trekker frem deres argumentasjon fremfor de mer typiske deltakerene. Imidlertid er jeg ikke bare opptatt av det hegemoniske aspektet ved diskursen, men også av *diskursive intervensjoner*. Jeg er derfor opptatt av å se etter hvem (om noen) som beveger seg utenfor de konvensjonelle representasjonene og innrammingene i diskursen. Som nevnt er jeg opptatt av konkurrerende representasjoner av virkeligheten, uansett om disse er marginale. Selve utvelgelsen er derfor nært knyttet til problemstillingene som er presentert i avsnitt 1.1 og utdypet i det teoretiske rammeverket ovenfor.

Men en vurdering av kvaliteten i en diskursanalyse bør ikke utelukkende skje ut fra de tradisjonelle reliabilitets- og validitetskriteriene. Howarth peker på et alternativt og pragmatisk kriterium for vurdering av diskursive tilnærminger: i hvilken grad får analysen frem nye og meningsfulle fortolkninger av det sosiale og politiske fenomen den undersøker (2000:130)? Slik sett er også målet med denne oppgaven å få frem meningsfulle (og helst nye) fortolkninger av hvordan likestilling, likelønn og seksuell trakassering rammes inn og representeres.

2.5.4 Samfunnsforskeren som tilskuer og deltaker – noen dilemmaer

Vurderinger av validitet og reliabilitet beror i siste instans på vitenskapsteoretisk 'ståsted'. Uten tilstrekkelig distanse for det forskningsmessige 'objekt', sies det, kan forskeren vanskelig klare å oppnå klarhet i forhold til sitt studiefelt. Spinoza, Flores og Dreyfus oppsummerer et slikt Descartes inspirert vitenskapsteoretisk syn som en forestilling om at: "(...) the best view of anything would then be the spectators' distant view" (1997:6). Men besitter jeg som forsker et slikt distansert syn på mitt studiefelt? Svaret er nei. Snarere har jeg en nærhet til feltet jeg studerer gjennom et engasjement for endring i relasjonene mellom kvinner og menn. Jeg har også nærhet til feltet ved at jeg i et år arbeidet ved Likestillingssenteret²³ med ulike 'likestillings-spørsmål'. Slik sett har jeg intet distansert forhold til det som skal studeres.

Dette er ingen ny problemstilling for feministisk forskning generelt eller statsvitenskapelig kvinneforskning spesielt.²⁴ I følge Skjeie og Hernes har norsk statsvitenskapelig kvinneforskning vært "forskning for forandring" ved at den vedvarende har pendlet mellom empiriske beskrivelser, normative drøftinger og oppslag for reform (1997:365). Analyserammen som det er lagt opp til her er distansert fra den logiske positivismens idé om muligheten for en verdifri forskning, muligheten til å skille verdi fra fakta. Skjervheims positivismekritikk i denne sammenhengen vektlegger hvordan samfunnet gjennom et slikt vitenskapsteoretisk

²³ Likestillingsrådet ble i 1997 omorganisert til Kompetansesenter for likestilling, hvis formål er å: "(...) arbeide for reell likestilling mellom kvinner og menn på alle samfunnsområder" (Likestillingssenterets vedtekter). Fra januar 2001 skiftet Kompetansesenter for likestilling formelt navn til Likestillingssenteret.

²⁴ For en diskusjon av *hvor* annerledes kvinneforskning egentlig er, se Mathisen (1998).

syn fremstår som et sett med “naturlover” (1974:10). I følge Skjervheim er en slik objektivering ikke bare problematisk, men heller ikke mulig, fordi engasjement er en “grunnstruktur i den menneskelige tilvære” (ibid.:10-11). Spørsmålet blir da i følge Skjervheim *hva* vi engasjerer oss i. Og jeg slutter meg slik sett noe ambisiøst til Spinoza, Flores og Dreyfus’ argument om at det er nettopp når mennesket tar del i å endre det som oppfattes som det selvfølgelige – og ikke ved ren abstrakt distansert refleksjon – at mennesket fungerer som best (1997).

Neumann (2001:50-55) gir et mer pragmatisk argument for det å ha et godt kjennskap til den diskursen man studerer. *Kulturell kompetanse*, det at man kjenner feltet, er i seg selv et kriterium for god diskursanalyse. Tilsvarende mener Mathisen (1997:28) at en forutsetning for innsiktsfull lesning av tekster nettopp er fortrolighet med det aktuelle politikkområdet. Men fortrolighet kan også medføre at vi tar ting for gitt, at vi selv ikke klarer å se alternative virkeligheter (ibid.). Hvordan kan forskningen selv oppholde seg på tilstrekkelig avstand fra dominerende samfunnsoppfatninger av det naturlige og det normale (Skjeie 1999:101)? Et anliggende her er som sagt også å se på hva det *ikke* snakkes om. Men feminismens ‘kritiske’ ståsted er selvfølgelig også et ståsted som kan medføre at jeg tar representasjoner for gitt. Det kan slik sett være vanskelig å se utover vante måter å tenke likestilling på. Det vil heller ikke være mulig å kommentere og analysere *alle* representasjoner som fremkommer i diskursen. Jeg er derfor selv med på å konstruere den virkeligheten jeg analyserer. Skjeie referer til disse spørsmålene som “det erkjente dilemma” (ibid.). Mathisen foreslår at man kan forsøke å motvirke dette gjennom “ideologikritisk mistenksomhet og intellektuell fantasi” (1997:29). Gitt disse begrensningene går jeg videre til selve analysen.

*

Jeg har i dette kapittelet presentert et teoretisk og metodisk rammeverk for analysen. Analysen baserer seg på en variant av diskursanalyse inspirert av konstruktivisme og feminisme. Gjennom analyser av problemrepresentasjoner og innramminger er

jeg opptatt av hvordan diskursen rammer inn den samfunnsmessige virkeligheten. Et sentralt anliggende er å se på effekter av de ulike representasjonene og innrammingene. I kapittel 3, 4 og 5 vil jeg søke å gjøre dette i praksis ved å analysere konstruksjonen av henholdsvis likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering i de siste ti års diskurs knyttet til revisjonen av likestillingsloven. De tre kapitlene har samme struktur. Første del omhandler tematiseringen av reformforslagene i perioden 1990 til 2001. I andre del presenteres representasjoner av *årsak* og *hensyn* jeg har identifisert i diskursen. Deretter diskuteres mulige effekter av representasjonene. I tredje del analyseres innrammingen av bestemmelsenes omfang og tildelingen av ansvar. Avslutningsvis diskuterer jeg effekter av innrammingen.

3.

LIKELØNN

Lik lønn for kvinner og menn har vært et hovedtema i den likestillingspolitiske diskursen i etterkrigstiden. I 1959 ratifiserte Norge ILO-konvensjon nr. 100 som krever lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidstakere som utfører arbeid av lik verdi. Samme år ble Likelønnsrådet opprettet for å fremme forslag om tiltak for likelønn. Likestillingsloven fra 1978 befester forbudet mot lønnsdiskriminering. Likelønn er regulert i to paragrafer i likestillingsloven, §§ 5 og 14. I følge § 5 skal: “Kvinner og menn i samme virksomhet (...) ha lik lønn for arbeid av lik verdi.” I forarbeidene til loven er arbeid av ‘lik verdi’ begrenset til identisk eller i det ytre likt arbeid (Ot.prp.nr.33 (1974-75):36). På 1980-tallet var tiltak for å bryte med det kjønnsdelte arbeidsmarkedet en hovedstrategi for å oppnå likelønn. Etterhvert rettes fokus mer mot å øke lønnen i kvinnedominerte yrker. På 1990-tallet fremmes det forslag om å endre likestillingsloven slik at arbeidsgivere er pliktige til å fastsette lik lønn for arbeid av lik verdi på tvers av faggrenser, ikke bare for arbeid som i det ytre er likt. Både den svenske og den danske likestillingsloven åpner for sammenligning på tvers av faggrenser. I den danske loven er ikke dette begrenset til å gjelde samme arbeidsgiver. Den norske likestillingslovens § 14 regulerer håndheving av likelønnsbestemmelsen og likestillingsmyndighetenes forhold til Arbeidsretten. Tariffavtaler er i følge § 14 unntatt fra Klagenemndas behandling: “Nemnda kan ikke i noe tilfelle treffe avgjørelser som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov 18. juni 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten.” På 1990-tallet diskuteres løsninger for å finne en bedre håndheving av likelønnsbestemmelsen i forhold til tariffavtaler.

I analysen blir fem debatter fokusert: *Likestillingsmeldingen* (1991-92), lovforslaget om likelønn fremmet for Stortinget i 1994 av representantene Kristin Halvorsen,

Eva Heir og Kjellbjørg Lunde (Dok.nr.8:01 (1994-1995)), *Lovendringsnotatet* (1995), *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling* (NOU 1997:10) og *Høringsnotatet* (1999).

Kapittelet består av tre deler. Først (3.1) viser jeg hvordan likelønn tematiseres i diskursen om likestillingsloven i perioden 1990 til 2001. I andre del (3.2) analyserer jeg hovedrepresentasjonen av likelønn som *lik lønn for arbeid av lik verdi*. Fokus rettes mot representasjonen av *årsaken* til ulik lønn mellom kvinner og menn. Den identifiseres som lavere verdsetting av kvinners arbeid. Her vil jeg også analysere hva slags *hensyn* likelønn er representert å være. Hvordan konstrueres ulik lønn mellom kvinner og menn som et problem som krever en løsning? Jeg har identifisert to typer hensyn, likelønn som økonomisk uavhengighet og likelønn som samfunns-økonomisk funksjonalitet. Tredje del (3.3) analyserer innrammingen av likelønnsbestemmelsen i forhold til hvilke politiske styringsgrep som oppfattes som legitime for å nå målet om likelønn. Det er her et spørsmål om hvordan omfanget av lovreguleringen av likelønn *rammes inn* og hvordan ansvaret for gjennomføringen av likelønn konstrueres. Denne debatten handler om hvordan § 5 rammes inn i forhold til (1) virksomhetsgrenser, (2) individ eller grupper, (3) ‘markedshensyn’ og til slutt (4) tariffavtaler.

3.1 TEMATISERING – LIKELØNN (1990-2001)

Utover 1980- og 1990-tallet blir begrensningen i § 5, til lik lønn for arbeid som er identisk eller i det ytre likt, i stadig større grad oppfattet som et problem blant likestillingsmyndighetene, flere fag- og kvinneorganisasjoner. Likestillingsombudet skriver i sin årsmelding for 1990 at det er: “(...) uheldig at likestillingsloven på grunn av sitt klart begrensede nedslagsfelt nærmest bidrar til å legitimere lønnsforskjeller mellom ulike faggrupper” (*Likestillingsombudets årsmelding 1990:105*). I regjeringen Brundtlands *Likestillingsmelding* (1991-92) blir likelønn lansert som et hovedsatsingsområde i det likestillingspolitiske arbeidet ved siden av omsorg. Det foreslås å endre likelønnsbestemmelsen slik at den kan bli bedre egnet

til å regulere de lønnsforskjeller som følger av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. I Stortingsbehandlingen av meldingen 11. mai 1993 er det bred enighet om at likelønnsbestemmelsen må spesifiseres slik at arbeid av lik verdi på tvers av faggrenser skal lønnes likt.

I 1995 leverer referansegruppen nedsatt av Barne- og familiedepartementet et utkast med forslag til endringer i likestillingsloven (*Lovendringsnotatet 1995*). Gruppen foreslår at sammenligninger mellom arbeid av lik verdi skal kunne skje på tvers av faggrenser. Samme år nedsetter departementet et utvalg som blant annet skal utrede hvordan bruk av arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn kan integreres i revisjonen av likestillingsloven. Utvalget legger til grunn at likestillingslovens bestemmelse om lik lønn for arbeid av lik verdi skal forstås på tvers av faggrenser (NOU 1997:10). Også i *Høringsnotatet* om endringer i likestillingsloven foreslås § 5 endret slik at arbeidsgivere er pliktig til å fastsette lik lønn på tvers av faggrenser og tariffavtaler dersom arbeidet er av lik verdi (1999:31). De fleste høringsinstansene støtter forslaget. En del instanser uttaler seg imidlertid negativt, deriblant flere arbeidsgiverorganisasjoner. I den foreslåtte lovteksten i Odelstingsproposisjonen slås det likevel fast at:

Retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler. Om arbeidene er av lik verdi skal avgjøres av en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):120).

I følge likestillingslovens § 14 har Klagenemnda ikke myndighet til å kjenne en tariffavtale som strider mot likestillingsloven ugyldig. Arbeidsretten har enekompetanse til å prøve slike spørsmål. Likestillingsombudet foreslår derfor å endre likestillingslovens § 14 slik at Likestillingsombudet får adgang til å selv bringe spørsmål om en tariffavtales gyldighet eller fortolkning inn for Arbeidsretten (*Likestillingsombudets årsmelding 1990:106*).²⁵ *Likestillingsmeldingen* presenterer

²⁵ Per i dag er det bare partene i en konflikt som har rett til å bringe en sak inn for Arbeidsretten.

tre modeller for håndheving av likelønnsprinsippet i forhold til tariffavtaler (St.meld.nr.70 (1991-92):61). Det første forslaget består i å gi Ligestillingsombudet søksmålskompetanse, i tråd med Ombudets eget forslag. Et annet alternativ er å gi Ombudet rett til å kreve at partene benytter sin adgang til å bringe spørsmål inn for arbeidsretten (ibid.). Et tredje alternativ er å gi Klagenemnda kompetanse til å uttale seg om en tariffavtale (ibid.). Forbruker- og administrasjonskomitéen tar ikke stilling til noen av forslagene, men avventer regjeringens vurdering av spørsmålet (Innst.S.nr.148 (1992-1993)). I 1994 fremmer Stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen, Eva Heir og Kjellbjørg Lunde fra Sosialistisk Venstreparti et privat lovforslag om likelønn for Stortinget (Dok.nr.8:01 (1994-1995)). I forslagets punkt 4. ber forslagsstillerne regjeringen utrede konsekvensene av å utvide Klagenemndas mandatområde til også å gjelde tariffavtaler (ibid.). Stortingskomitéen ønsker ikke å støtte et slikt forslag (Innst.S.nr.169 (1994-1995)). Referansegruppen nedsatt av Barne- og familiedepartementet for å utrede endringer i ligestillingsloven, kommer frem til at lovteksten bør endres slik at Klagenemnda kan gi en *uttalelse* om hvorvidt en tariffavtale er i strid med loven (*Lovendringsnotatet 1995*). Også Arbeidsvurderingsutvalget foreslår å gi Klagenemnda rett til å uttale seg i forhold til tariffavtaler (NOU 1997:10). I *Høringsnotatet* (1999) foreslår departementet at Klagenemnda kan behandle en tariffavtale og komme med en begrunnet uttalelse. De fleste høringsinstansene støtter forslaget om å gi Klagenemnda uttalerett om tariffavtaler. Flere høringsinstanser går imidlertid mot forslaget, deriblant flere arbeidsgiverorganisasjoner. I Odelstingsproposisjonen foreslås følgende tillegg til lovtekst: “Nemnda kan gi en begrunnet uttalelse om hvorvidt en tariffavtale eller en bestemmelse i en tariffavtale som er brakt inn for Nemnda, er i strid med denne lov” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):121).

3.2 LIKELØNN – HVA SLAGS PROBLEM?

Hva konstrueres så problemet likelønn å være? Hvilke kausalforklaringer og representasjoner av hensyn kan leses ut av diskursen? Først (3.2.1) ser jeg på hovedrepresentasjonen av likelønn som lik lønn for arbeid av *lik verdi* på tvers av faggrenser. I denne representasjonen er det bygget inn en bestemt konstruksjon av hva problemet er, nemlig ulik verdsetting av kvinner og menns arbeid. Deretter (3.2.2) undersøker jeg to representasjoner av hvilket hensyn likelønn innebærer, økonomisk uavhengighet og samfunnsøkonomisk gevinst. Til slutt (3.2.3) diskuterer jeg de ulike representasjonene av likelønn ut fra hvilke *effekter* de kan tenkes å få.

3.2.1 Likelønn som lik lønn for arbeid av *lik verdi* på tvers av faggrenser

Hvilken problemforståelse ligger i en representasjon av likelønn som lik lønn for arbeid av lik verdi på tvers av faggrenser? I *Likestillingsmeldingen* skriver Barne- og familiedepartementet:

Ved inngangen til 1990-åra er likelønn et av de mest aktuelle spørsmålene i den likestillingspolitiske dagsorden. (...) Ubegrunnede lønnsforskjeller mellom kjønnene; både mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker og mellom menn og kvinner som enkeltindivider, synes fortsatt å eksistere med røtter i *tradisjonelt lavere verdsetting av kvinners arbeid*. (...) For å kunne redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som følger av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet, må loven åpne for en viss sammenligning av yrker på tvers av faggrenser dersom de eller framstår som like (St.meld.nr.70 (1991-92):32, *min utheving*).

Som sitatet illustrerer, fremstilles årsaken til lønnsforskjeller mellom kjønnene som “tradisjonelt lavere verdsetting av kvinners arbeid” (ibid.). Problemdiagnosen av *ulikelønn* er lavere lønn i de fag og yrker som domineres av kvinner. I Stortingskomitéens innstilling går alle medlemmene, minus Fremskrittspartiet, inn for at likestillingsloven endres slik at sammenligninger på tvers av faggrenser skal være mulig (Innst.S.nr.148 (1992-93):17). I debatten rundt revisjonen av § 5 er det få som har innvendinger til en slik representasjon av årsaken til ‘problemet’. Likelønn blir i all hovedsak forstått som et spørsmål om lik lønn for arbeid av *lik verdi* på tvers av faggrenser.

Det blir likevel gjort forsøk på noen diskursive vendinger i forhold til hva 'lønn' handler om. Norsk Lærerlag kritiserer *Likestillingsmeldingen* (1991-92) behandling av likelønsspørsmålet i et brev til Stortinget:

Likelønnsproblemet burde naturlig omfatte både pensjonsordninger, trygd og andre overføringer, samt skattespørsmål. Også deltidsproblematikken burde vært grundig diskutert fordi deltidsarbeid er en viktig grunn til at kvinner tjener mindre enn menn (Norsk Lærerlag i brev til Stortinget av 11.12.1992).

Norsk Lærerlag ser her lønnsforskjeller som en del av en mer omfattende økonomisk fordelingsproblematikk som resulterer i lavere lønn for kvinner. Likestillingsutvalget i Østfold fylkeskommune tar også opp kvinners omsorgsarbeid og deltid i sitt innspill til *Likestillingsmeldingen*:

Ved en sammenligning av industri og omsorgsykker så er det aktuelt å stille spørsmålet om det ville være mulig å godta at industriarbeide er så slitsomt at man ikke kunne arbeide full tid. Når det gjelder kvinners omsorgsarbeide og renholdsarbeide gis det aksept for at arbeidet er så tungt og slitende at det er nødvendig med deltidsstillinger. Bør man spørre seg om ikke summen av alt omsorgs og renholdsarbeide kvinner utfører hjemme og ute som gir grunnlag for deltid. Likestillingsutvalget ber om at hele problemstillinger og begrunnelser for at kvinner i en del yrker arbeider deltid, belyses med tanke på endringer (Østfold fylkeskommunale likestillingsutvalg i brev til Stortinget av 18.12.1992).

Østfold fylkeskommunale likestillingsutvalg peker altså på at kvinners deltidsarbeid, arbeidsbyrde og omsorgsarbeid i hjemmet bør belyses i forhold til revisjonen av likestillingsloven. Årsaken til ulik lønn mellom kvinner og menn er representert å være *mer* enn ulik verdsetting av kvinnedominerte og mannsdominerte yrker. De to innspillene til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) ovenfor søker slik sett utvidelse av konstruksjonen av årsaken til ulik lønn, slik at likelønnsbestemmelsen omfatter mer enn bare selv lønnsarbeidet.

Hovedrepresentasjonen av likelønn som lik lønn for lønnsarbeid av lik verdi, holder seg imidlertid på 1990-tallet. Svært tydelig blir dette illustrert gjennom det private lovforslaget om likelønn som blir fremmet for Stortinget i 1994 av Sosialistisk Venstrepartis stortingsrepresentanter Kristin Halvorsen, Eva Heir og Kjellbjørg

Lunde (Dok.nr.8:01 (1994-1995)). I debatten om dette tar Jorunn Hageler årsaken til ulikelønn opp eksplisitt:

Hovedårsaken til at det er slik, er det kjønnsdelte arbeidsmarkedet vil mange hevde. Hvorfor ikke si det på en annen måte: Hovedårsaken til at det er slik, er at de kvinnedominerte yrkene verdsettes så lavt i samfunnet vårt. Vi verdsetter arbeid med tall og maskiner når det utøves av menn mye høyere enn arbeid med mennesker (Jorunn Hageler, Sosialistisk Venstreparti, Stortingsforhandlinger 06.06.1995:3710).

En annen forestilling knyttet til en representasjon av lik lønn for arbeid for lik *verdi*, er at arbeid *faktisk har en objektiv verdi*. Arbeidsvurdering som virkemiddel følger av dette som en metode for å vurdere ulike typer arbeid opp mot hverandre. Arbeidsvurderingsutvalget skriver om verdsetting:

Hvilken verdi som tillegges et arbeid er i stor grad påvirket av holdninger, og undersøkelser viser at både kvinner og menn har lett for å nedvurdere kvinners arbeid. For å sikre et likeverdig og kjønnsnøytralt resultat er arbeidsvurdering et verktøy som kan korrigere tidligere gjeldende nedvurdering av kvinners arbeid (NOU 1997:10, s.127)

Arbeidsvurderingsutvalget trekker i sin utredning frem et faktorbasert, analytisk system for arbeidsvurdering som det mest objektive og relevante (ibid.:71). Faktormetoden skal:

(...) måle verdien og åpner for en mer detaljert analyse av de faktorer eller dimensjoner som utgjør arbeidets verdi. Systemet har en definisjon og en poengskala for hver faktor. (...) Vanligvis er faktorene en kombinasjon av "kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold" (ibid.).

En slikt kommentar tar utgangspunkt i at det finnes en objektiv verdistandard som kan gjenfinnes ved hjelp av rasjonelle systemer. Årsaken til ulikelønn representeres altså som en historisk irrasjonell verdisetting av kvinners arbeid som skal rettes opp med et analytisk system basert på vekting av faktorer.²⁶ I utredningen blir det også understreket at det finnes en rekke legitime lønnsulikheter ut fra objektive kriterier:

²⁶ Utvalget peker riktignok på at det er vanskelig å finne et system uten subjektive vurderinger (NOU 1997: 10, s.71-72, 85-86).

“En del av lønnsgapet skyldes faktorer som vanligvis kompenseres med høyere lønn, det gjelder utdanning, lederansvar, risiko og etterspørsel i markedet. Slike faktorer anses som legitime, og bidrar til at menn har høyere lønn enn kvinner” (ibid.:13).

Forestillingen om ulik verdsetting som årsak til ulik lønn blir ikke utfordret av høringsinstansene til *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling*. De fleste instansene påpeker viktigheten av et kjønnsnøytralt system som kan virke mot lavere verdsetting av kvinnedominerte yrker. En av høringsinstansene avviser imidlertid at ulik verdsetting er hovedårsaken til at kvinner har lavere lønn enn menn. Kvinners valg av yrke og sektortilknytning representeres her som årsaken til lønnsforskjeller mellom kjønnene:

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn skyldes i stor grad kvinners valg av ulike yrker som gir et ulikt lønnsnivå i samfunnet. At kvinner i større grad enn menn velger offentlig sektor framfor det private næringsliv, er en annen årsak til lønnsforskjellen. Ingen av disse forskjellene kan sies å skyldes kjønn, da de samme lønnsforskjeller gjør seg gjeldende for menn. (...) Etter vår oppfatning vil en sammenligning på tvers av faggrenser ikke være hensiktsmessig, da lønnsforskjellene mellom de ulike fagområder neppe skyldes kjønn (Norges Ingeniørorganisasjon NITOs høringsuttalelse i brev til BFD av 13.05.1997)

I *Høringsnotatet* (1999) problematiserer ikke Barne- og familiedepartementet begrepet verdi. Departementet skriver at det i en vurdering av om to arbeid er av lik verdi etter § 5, bør inngå kriterier knyttet til: “kompetanse, belastning, ansvar og arbeidsforhold” (ibid.:46). Av høringsinstansene er det få som stiller spørsmål ved verdsetting som *årsak* til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn. Norske Kvinnelige Akademikere peker imidlertid i sin høringsuttalelse på at: “(...) dog ønsker vi at Departementet vil inkorporere et ledd om stillingsplassering, da det er her lønnsforskjellen mellom kvinner og menn er størst” (Norske Kvinnelige Akademikeres høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000). Organisasjonen forsøker her å trekke inn stillingsplassering som en del av likelønnsdebatten. Ulik verdsetting mellom yrker representeres ikke å være den *eneste* årsaken til ulik lønn mellom kvinner og menn. Likelønn representeres slik sett også som et *hierarkisk*

problem i arbeidslivet, ikke bare som et problem som følger av at kvinners arbeid er undervurdert. Av høringsinstansene er det bare Norges Bondekvinnelag som stiller spørsmål om rasjonell verdisetting i det hele tatt er mulig:

Er verdisetting av ulike yrkesgrupper mulig i dagens samfunn? (...) definisjonsproblemer kan oppstå, da den foreslåtte lovteksten inneholder abstrakt tekst som f.eks. (...) *kvalifikasjoner som er nødvendige for å utføre arbeidet samt andre relevante faktorer, som belastninger, ansvar og arbeidsforhold*. Hvordan kan disse beskrivelsene benyttes i en evt. sak, og hvem skal definere disse begrepene til beste for begge parter i evt konflikt? (...) Vil f.eks. en yrkesgruppe i omsorgsnæringen stå på lik linje med teknisk etat? De normene som gjør seg gjeldende i samfunnet kan også gjøre seg gjeldende i en verdivurdering der man setter yrkesgrupper opp mot sammenligning. Vi vil spesielt rette fokus mot den verdisettingen som gjør seg gjeldende i dagens samfunn. Den skjeve lønnssettingen er en refleksjon av verdisettingen, og typiske kvinneyrker har ikke nådd opp i denne kampen om “verdifullhet” (Norges Bondekvinnelags høringsuttalelse i brev til BFD av 25.01.2000).

Norges Bondekvinnelag problematiserer her eventuelle effekter av en representasjon av lik lønn for arbeid av lik verdi: om verdisetting er mulig, og i en eventuell kamp om verdisetting, vil kvinner vinne frem? Ellers er det ingen som stiller spørsmålsteget ved ulik verdsetting som årsaken til ulik lønn mellom kvinner og menn. Lavere verdsetting av kvinneyrkene er i hele perioden den dominerende representasjonen av hva ‘problemet’ likelønn handler om.

3.2.2 Likelønn som økonomisk uavhengighet og samfunnsøkonomisk gevinst

I avsnittet ovenfor har jeg sett på representasjonen av likelønn som *lik verdsetting*. En slik konstruksjon av likelønn sier noe om *årsaken* til ulik lønn mellom kvinner og menn, nemlig lavere verdsetting av kvinners arbeid. Nedenfor vil jeg diskutere hva slags *hensyn* likelønn er representert å være, hvordan likelønn konstrueres som viktig og ønskelig. Dette handler på begynnelsen av 1990-tallet først om kvinners rett til og behov for økonomisk uavhengighet, og deretter om nødvendigheten for en mer produktiv bruk av arbeidskraften.

I behandlingen av *Likestillingsmeldingen* (1991-92) skriver Forbruker og administrasjonskomitéen om likelønn:

Komiteen mener det er viktig for likestilling mellom kjønnene at kvinner er økonomisk selvstendige. Det er derfor viktig i et likestillingsperspektiv at også kvinner har ei inntekt de går an å leve av. Likelønnsspørsmålet må derfor sjåast i samanheng med dette (Innst.S.nr.148 (1992-1993):17).

Likelønnsspørsmålet blir altså ansett som viktig ut fra “at kvinner er økonomisk selvstendige”. I Stortingsdebatten som følger *Likestillingsmeldingen* (1991-92) står likelønn som økonomisk uavhengighet sentralt. Ranveig Frøiland fra Arbeiderpartiet sier: “Bod nr. 1 i likestillingsdebatten er økonomisk fridom. Jobben vår er ikke gjort ved at kvinner får rett til arbeid, dei må også ha ein løn som står til høve til arbeidet” (Stortingsforhandlinger 11.05.1993:3675). På samme måte sier Sylvia Brustad, Arbeiderpartiet: “Det er viktig at også kvinner har ei løn de går an å leve av” (ibid.:3641). Også Norsk Kvinnesaksforening understreker at det er retten til økonomisk selvstendighet som er bakgrunnen for likelønnskrav: “Vi vil ha et samfunn der det grunnleggende prinsipp er at *ethvert voksent menneske skal kunne forsørge seg selv*” (Norsk Kvinnesaksforening 1993:3, *min utheving*). I det private lovforslaget fra Stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen, Eva Heir og Kjellbjørg Lunde finnes en tilsvarende representasjon av hvorfor likelønn er viktig (Dok.nr.8:01 (1994-1995)). Forslaget innledes med at: “*Økonomisk uavhengighet* er grunnleggende for kvinners mulighet til å leve et *selvstendig liv*. Kvinner må derfor lønnes på linje med menn for det arbeidet de gjør” (ibid., *min utheving*). Likelønn representeres som muligheten til å “leve et selvstendig liv” (ibid.).

Denne representasjonen av likelønn som uavhengighet er dominerende på begynnelsen av 1990-tallet. Mot slutten av 1990-tallet er den langt mindre fremtredende. I *Høringsnotatet* (1999) nevnes ikke et slikt perspektiv. I Odelstingsproposisjonen diskuteres heller ikke likelønn som kvinners behov for økonomisk selvstendighet (Ot.prp.nr.77 (2000-2001)). Den eneste instansen som tar opp dette i høringsrunden er Kvinnefronten:

[Vi] vil understreke kvinnebevegelsens krav om at kvinner trenger ei løn å leve av – dvs at det ikke er mulig å oppnå reell likestilling uten at kvinner har det materielle grunnlaget for å være selvstendige (Kvinnefrontens høringsuttalelse i brev til BFD av 09.02.2000).

Debatten vender på midten av 1990-tallet. Likelønn beveger seg da fra å være et krav i forhold til kvinners uavhengighet til et samfunnsøkonomisk hensyn. Lik lønn mellom kvinner og menn konstrueres som en forutsetning for et velfungerende arbeidsmarked. En slik representasjon ligger tungt i *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling*:

Det er grunn til å anta at *kjønnsbaserte lønnsforskjeller og diskriminering har klare dysfunksjonelle sider* i arbeidslivet. En annen og likere fordeling av kvinner og menn på alle nivå og yrker, vil sannsynligvis gi en *positiv samfunnsøkonomisk gevinst og mer produktiv bruk av arbeidskraften*. I dag opprettholdes en *lite produktiv kjønnsdeling i arbeidsmarkedet som har negative konsekvenser på produktiviteten*, blant annet som følge av lønnsforskjellene mellom kvinne- og mannsdominert arbeid (NOU 1997:10, s.12, *min utheving*).

Likelønn er her representert å gi en “positiv samfunnsmessig gevinst”. Dagens ulike avlønning av kvinner og menn har “negative konsekvenser for produktiviteten” (ibid.). Utvalget skriver videre: “[D]iskriminering er i dag et forstyrrende element i markedet, som fører til imperfeksjoner” (ibid.:13). Likelønn går slik sett fra å være et kvinnepolitisk krav, til å være en nødvendighet for en produktiv bruk av arbeidskraften. Ulikelønn blir et samfunnsmessig problem i den forstand at det skaper “imperfeksjoner i markedet”. Planleggings- og samordningsdepartementet skriver i sin høringsuttalelse til Arbeidsvurderingsutvalget:

Tilpasningene i arbeidsmarkedet vil i stor grad bestemme effektiviteten i norsk økonomi. Utvalget sier riktignok at en annen og likere fordeling av kvinner og menn på alle nivåer og yrker, sannsynligvis vil gi en positiv samfunnsøkonomisk gevinst og en mer produktiv bruk av arbeidskraften. PSD mener denne konklusjonen kan forsterkes. Lønnsforskjeller som er basert på andre kriterier enn ulikhet i effektivitet vil gi en dårligere utnyttelse av samfunnets viktigste produksjonsfaktor som er arbeidskraften. (...) Kjønnsbaserte lønnsforskjeller og diskriminering gir en rekke uheldige virkninger i arbeidslivet. Disse lønnsforskjellene skaper ineffektivitet i det eksisterende arbeidsmarkedet, og lønnsdiskrimineringen reduserer kvinners tilbud av arbeidskraft og er således i strid med arbeidslinja til Regjeringen (Planleggings- og samordningsdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 28.05.1997).

Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn representeres som ineffektivitet i arbeidsmarkedet. Men denne representasjonen av likelønn, som samfunns-

økonomisk imperativ, forsvinner på slutten av 1990-tallet ut av debatten om likelønn. Hverken i *Høringsnotatet* (1999), blant høringsinstansene eller i Odelstingsproposisjonen (Ot.prp.nr.77 (2000-2001)) finnes en representasjon av likelønn som økonomisk lønnsomhet. At likelønn er et viktig hensyn, blir tatt for gitt i debatten.

3.2.3 Representasjoner av likelønn – en diskusjon

Jeg vil i dette avsnittet diskutere hvilke mulige *effekter* de ulike problemrepresentasjonene av likelønn produserer. Som jeg har vist, representeres årsaken til ulik lønn mellom kvinner og menn som lavere verdsetting av kvinners arbeid. To representasjoner av hensyn er tilstede: økonomisk uavhengighet og samfunnsøkonomisk gevinst. Spørsmålet blir da hvilke effekter representasjonene av årsak og hensyn produserer, og hvordan de setter grenser for hva som fanges inn i lovbestemmelsen.

Bak fokuset på verdsetting av kvinners arbeid ligger en tanke om behovet for økonomisk oppvurdering av kvinnedominerte yrker. I stedet for å få kvinner inn i mannsdominerte jobber – og vice versa –, er det kvinners arbeid som må sees på med nye øyne og gis høyere anerkjennelse.²⁷ Et så sterkt fokus på ulikheter i kvinners og menns arbeid bidrar potensielt til å reprodusere kjønnsstereotyper om hva kvinner og menn *er*, hvilke egenskaper de besitter, og hvilke oppgaver de egner seg til. Ved å konstruere årsaken til ulik lønn mellom kvinner og menn som et spørsmål om lav verdsetting av kvinners lønnsarbeid, er det mye som *ikke* kan fokuseres. Permisjoner, trygd, overføringer, deltid og kjønnsforskjeller i stillingsplassering problematiseres ikke i en slik representasjon. En konstruksjon av likelønn som verdsetting av kvinners arbeid impliserer også at problemet er kvinners lønn i forhold til menns lønn, ikke at menns lønn er for høy. Kvinners lønn konstrueres relativt til menns lønn, som på sin side sees på som en gitt ‘verdi’ (jamfør også

²⁷ Tanker om behovet for å oppvurdere ‘kvinnelige egenskaper’ og kvinners arbeid finnes hos såkalte forskjellsfeminister som Chodorow (1978) og Gilligan (1982).

Bacchi 1999:82-83). Implikasjoner av en slik forestilling om verdi blir diskutert nærmere nedenfor.

Implisitt i forslaget om sammenligning av yrker av 'lik verdi' på tvers av faggrenser, ligger en tro på at det faktisk finnes kjønnsnøytrale systemer. Et visst arbeid *har* en bestemt verdi basert på "kompetanse, belastning, ansvar og arbeidsforhold" (*Høringsnotatet* 1999). Likelønn kan således oppnås ved rasjonell problemløsning.

Imidlertid kan det sterke fokuset på verdi slå tilbake på 'kvinneyrker', nettopp fordi et begrep om verdi legitimerer lønnsforskjeller. I *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling* blir det understreket at det finnes en rekke legitime lønnsulikheter ut fra objektive kriterier. Slik sett er diskursen et ledd i en meningsdanningsprosess, der det skapes aksept for 'legitime' lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ut fra 'objektive' kriterier. Et tilsvarende poeng er blitt reist av Valla, som argumenterer for at en forestilling om 'lik lønn for arbeid av lik verdi' skaper *inntrykk* av at det eksisterer løsninger som er "logiske og rettferdige", mens slike vurderinger i realiteten bygger på skjønn (1977:92,101). Valla hevder derfor at forsøk på sammenligninger av arbeidets 'verdi' bidrar til å sementere lønnsforskjeller på et tilsynelatende objektivt grunnlag (ibid.101). Også en av høringsinstansene peker på at lønnsforskjeller mellom kvinner og menn ikke bare er et spørsmål om tradisjon som kan oppheves ved rasjonelle systemer, men *makt* til å definere verdi. Forestillingen om en objektiv verdistandard kan slik sett være en tilsløring av at dette i sterkere grad handler om kamp om nettopp det å definere arbeidets verdi. Problemrepresentasjonen angriper derfor ikke de eventuelle maktforhold som er med på å produsere ulik lønn mellom kvinne- og mannsdominerte yrker. Et lignende poeng er blitt reist av Acker (1989:212-213) i analyser av "comparable worth" forsøk i USA. Problemet er i følge Acker ikke bare at elementer av irrasjonalitet resulterer i at yrker dominert av kvinner blir lavere verdsatt eller undervurdert. Slike verdivurderinger er nært knyttet til kjønns- og klasseinteresser (ibid.). Samlet forenkler således representasjonen 'lik lønn for arbeid av lik verdi' hva problemet likelønn 'er'.

En representasjon av likelønn som kvinners uavhengighet er klart til stede i diskursen på begynnelsen av 1990-tallet. Men *ulikelønn* representeres etterhvert mer som et økonomisk problem for samfunnet, og ikke som en økonomisk urett mot kvinner som gruppe, eller som et rettferds- og uavhengighetskrav. Likelønn rammes slik sett ikke inn som et likestillingsproblem, men som et økonomisk problem som “gir dårligere utnyttelse av samfunnets viktigste produksjonsfaktor som er arbeidskraften.” En slik representasjon av likelønnsproblematikken tar utgangspunkt i en forestilling om nytte: kvinner er en utappet ressurs som ikke er optimalt utnyttet i arbeidsmarkedet.²⁸ Kvinner ‘selges’ som et økonomisk fortrinn og konstrueres således som verdifulle i kraft av sitt produktive bidrag til arbeidslivet. Fokus rettes mot at kvinner kan tilby samfunnet og arbeidslivet noe – kvinner bør ha høyere lønn fordi hensyn til den økonomiske produktiviteten tilsier at dette er lønnsomt, ikke fordi de har *rett* til høyere lønn. Representasjonen av likelønn som samfunnsøkonomisk gevinst vektlegger heller ikke eventuelle konfliktsituasjoner mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrkesgrupper. Et poeng som reises av Edelman (1988) er at en slik ‘nyttediskurs’ derfor ikke kan forventes å få effekter på en eventuell interessekamp som skaper ulikhet, fordi denne kampen ikke anses som ‘problemet’. Det er bare fordelene ved likelønn som settes i fokus.

3.3 LIKELØNN – PÅ HVILKE PREMISSE?

Spørsmålet blir videre *hvordan* bestemmelsen i § 5 om “lik lønn for arbeid av lik verdi” skal gjennomføres. Nedenfor vil jeg se på hvordan diskursen rammer inn hvilke virkemidler som oppfattes som legitime, og slik sett avgrenser omfanget av loven. Dette handler for det første (3.3.1) om likelønnsbestemmelsens begrensning til sammenligning innen samme virksomhet. For det andre (3.3.2) dreier debatten seg om hvorvidt § 5 skal rammes inn som en individuell eller gruppebasert klagerett. I tredje avsnitt (3.3.3) behandles et forsøk på å avgrense § 5 i forhold til ‘markedshensyn’. For det fjerde (3.3.4) kretser diskusjonen rundt § 14 - forholdet

²⁸ Effekter av en slik representasjon vil bli diskutert nærmere i kapittel 4.

mellom § 5 og tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet. Samlet handler dette om hvordan likelønnsbestemmelsens *omfang* rammes inn og hvem som tildeles *ansvar* for gjennomføringen av likelønn. Til slutt (3.3.5) diskuteres hvilke effekter de ulike innrammingene kan tenkes å få.

3.3.1 Likelønn som intern konsistens hos samme arbeidsgiver?

Likestillingslovens § 5 begrenser sammenligning av lønn mellom kvinner og menn til ansatte i samme virksomhet. Det innebærer at i en eventuell klagesak er sammenligningen mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere avgrenset til å gjelde ansatte hos samme arbeidsgiver. Når det gjelder offentlig sektor har utgangspunktet til nå vært at såvel staten som en kommune bør anses som én arbeidsgiver (Ot.prp.nr.33 (1974-75)).²⁹ Virksomhetsbegrepet blir nevnt i *Likestillingsmeldingen* (1991-92), men det blir ikke gitt spesifikke anbefalinger om hvorvidt avgrensningen til samme virksomhet skal opprettholdes. I *Lovendringsnotatet* (1995) diskuterer referansegruppen om begrepet 'virksomhet' bør byttes ut med 'arbeidsgiver', men foreslår hverken oppheving eller innsnevring av begrepet. Det sies imidlertid at virksomhetsbegrepet: "(...) begrenser til en viss grad adgangen til å sammenligne kvinnedominert og mannsdominert arbeid fordi de ulike yrkene tildels utøves i ulike virksomheter" (ibid.:26). I Arbeidsvurderingsutvalget blir spørsmålet drøftet eksplisitt. Utvalget anbefaler at begrensningen til samme virksomhet opprettholdes:

Dersom likelønnsprinsippet utvides til å gjelde på tvers av virksomheter, vil det stort sett bare få betydning for privat sektor. En slik revisjon vil utvilsomt medføre praktiske problemer med håndheving av loven, og vil også være i strid med sentrale prinsipper i avtalesystemet (NOU 1997:10, s.135).

En oppheving av virksomhetsbegrepet anses å være i strid med avtalesystemet, en innramming jeg skal diskutere nærmere i avsnitt 3.3.4 nedenfor. Diskursen utvikler seg i stor grad til en diskusjon om hvorvidt virksomhetsbegrepet i staten skal *innsnevres*, slik at staten ikke lenger er å anse som én arbeidsgiver, ikke hvorvidt

²⁹ Virksomheter som er skilt ut som egne rettssubjekter regnes imidlertid som egen arbeidsgiver (NOU 1997:10, s.135).

virksomhetsbegrepet i privat sektor skal *oppheves*. Likestillingsrådet forholder seg til en innsnevring av konflikten i sin høringsuttalelse til *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling*, og argumenterer for at man må legge til grunn en fortolkning av staten som én arbeidsgiver (Likestillingsrådets høringsuttalelse i brev til BFD av 23.05.1997). Lærerforbundet skriver tilsvarende i sin høringsuttalelse:

Skal systemet ha noen verdi må staten i denne sammenhengen, etter Lærerforbundets oppfatning, oppfattes som en virksomhet. Egentlig burde systemet gå på tvers ikke bare av faggrenser og yrkesgrenser, men også av virksomhetsgrenser (Lærerforbundet i brev til BFD av 23.05.1997).

I *Høringsnotatet* skriver Barne- og familiedepartementet at: “Det er et klart problem i arbeidet for likelønn at sammenligninger begrenses til samme virksomhet, fordi kvinne og mannsdominerte stillinger ofte er representert i forskjellige virksomheter. Dette gjelder særlig privat sektor.” (1999:46). Departementet ønsker likevel ikke å oppheve begrensningen til sammenligning innen én og samme virksomhet: “Pga de uklarheter som fortsatt eksisterer rundt fortolkningen av det EF og EØS rettslige regelverket på området, finner en det imidlertid ikke hensiktsmessig å vurdere mulighetene for en fjerning av henvisningen til samme virksomhet” (ibid.:47).

Flere av høringsinstansene til *Høringsnotatet* (1999) mener begrensningen til samme virksomhet må fjernes.³⁰ Kvinnefronten skriver om virksomhetsbegrepet at: “[D]ette vil begrense sammenligningen på tvers av faggrenser, ikke minst når vi ser på utviklinga mot stadig mer oppsplittede enheter, “outsourcing” osv.” (Kvinnefrontens høringsuttalelse i brev til BFD av 09.02.2000). Kvinnefronten peker således på at effektene i form av heving av kvinners lønn innenfor en slik innramming av likelønnsbestemmelsen vil være begrenset. Juridisk rådgivning for kvinner påpeker tilsvarende:

³⁰ De som er kritiske til å beholde virksomhetsbegrepet i likelønnsbestemmelsen er Norsk sykepleierforbund, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Akademikerenes Fellesforbund, Universitet i Bergen, Norges forskningsråd, Norsk Kvinnesaksforening, Kvinnefronten, Norske Kvinnelige Juristers Forening, Juridisk rådgivning for kvinner og Utenriksdepartementet.

JURK mener det er uheldig å opprettholde begrensningen til samme virksomhet. Det er her et viktig poeng å se hen til de faktiske forhold. I Norge er det verdsettelsesdiskriminering som er det store problemet. For å få bukt med dette er man avhengig muligheten til å sammenligne på tvers av virksomheter (Juridisk rådgivning for kvinners høringsuttalelse i brev til BFD av 01.02.2000).

Blant høringsinstansene er det også en sterk appell til internasjonale forpliktelser. Utenriksdepartementet skriver: "Etter Utenriksdepartementets syn er det grunn til å fjerne begrensningen til "samme virksomhet" i likestillingslovens § 5, i lys av Norges internasjonale forpliktelser." (Utenriksdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 28.01.00). I Odelstingsproposisjonen beholdes imidlertid begrensningen i § 5 til sammenligning innen "samme virksomhet" (Ot.prp.nr.77 (2000-2001)). Likelønnsbestemmelsen rammes således inn som den enkelte arbeidsgivers konsistens i forhold til avlønning av mannlige og kvinnelige arbeidstakere.

3.3.2 Likelønn som individuell klagerett?

En annen begrensning gjelder *hvem* likelønn angår: individer eller grupper. I dag er det er bare enkeltindivider som kan fremme krav om likelønn etter likestillingsloven, og avgjørelsen har da bare gyldighet for personen som har innklaget saken. Det er altså ikke mulig for en gruppe arbeidstakere å få prøvet lønn etter likestillingslovens § 5 for domstolene eller Klagenemnda for likestilling. Gruppesøksmål blir ikke diskutert i *Likestillingsmeldingen* (1991-92), heller ikke i *Lovendringsnotatet* (1995). Imidlertid tar Arbeidsvurderingutvalget spørsmålet opp eksplisitt: "Prinsippet om sammenligninger på gruppenivå er viktig, fordi lønnsdiskrimineringen i dag som oftest gir seg uttrykk ved at kvinne dominerte stillinger er lavere lønnet enn mannsdominerte stillinger" (NOU 1997:10, s.134-135). Utvalget anbefaler derfor at retten til gruppesøksmål utredes nærmere (ibid.). Flere av høringsinstansene til *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling* peker på viktigheten av gruppesøksmål. Norsk Lærerlag skriver:

Norsk Lærerlag mener retten til gruppesøksmål må inn i § 5, slik at ikke likelønnsproblemet privatiseres til en og en arbeidstaker. Dette mener Norsk Lærerlag det ikke er nødvendig å utrede nærmere som utvalget foreslår, men må taes

inn i den øvrige revisjonen av loven (Norsk Lærerlags høringsuttalelse i brev til BFD av 21.04.1997).

Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS) viser til at enkeltsaker ofte er “tidkrevende” og en stor “belastning” for den enkelte arbeidstaker: “NHS anbefaler derfor på det sterkeste at lovteksten endres slik at det gis adgang til gruppesøksmål” (NHS’ høringsuttalelse i brev til BFD av 28.05.1997).

I sitt brev til Barne- og familiedepartementet fra 1998 foreslår Likestillingsombudet at retten til gruppesøksmål utredes nærmere:

Prinsippet om sammenligninger på gruppenivå er viktig, kanskje særlig i lønssaker, fordi lønnsdiskriminering i dag som oftest gir seg uttrykk ved at kvinne dominerte stillinger er lavere lønnet enn mannsdominerte stillinger, selv om de utfører arbeid av lik verdi. Det gjelder også menn i kvinne dominerte stillinger (Likestillingsombudets brev til Barne- og familiedepartementet av 28.07.1998).

I *Høringsnotatet* legger Barne- og familiedepartementet imidlertid opp til et fortsatt individbasert system:

Rent praktisk vil sammenligning av arbeid i medhold av § 5 skje på et individuelt nivå. Det vil si at sammenligningen skjer mellom arbeid som utføres av individualiserte arbeidstakere, og at avgjørelsen som tas av ombudet / nemnda, eventuelt av en alminnelig domstol, bare vil ha direkte virkning for disse arbeidstakerne. En avgjørelse om at to arbeid er av lik verdi og at det må skje en justering av lønnen for ett av arbeidene, vil altså ikke få direkte betydning for andre arbeidstakere med tilsvarende arbeid, men kun for arbeidstakere som er sammenlignet i den konkrete saken (1999:44).

Det slås i *Høringsnotatet* videre fast at: “[E]n eventuell generell oppjustering av lønn for en hel yrkesgruppe, vil måtte skje mellom sentrale forhandlinger mellom partene” (ibid.). Det blir derfor ikke åpnet for gruppesøksmål:

Arbeidsvurderingsutvalget foreslo forøvrig å vurdere bruk av gruppesøksmål i forbindelse med lønnsdiskriminering. Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig å innføre bruk av dette virkemiddelet. Det skal bemerkes at dette ikke er et kjent institutt i norsk rett. Det brukes imidlertid i amerikansk rett, og der først og fremst i saker knyttet til forbrukerspørsmål (ibid.).

Fortsatt er det flere høringsinstanser som peker på at retten til gruppesøksmål bør vurderes.³¹ Høgskolen i Finnmark skriver i sin uttalelse:

Forslaget innebærer en utvidelse av en individuell mulighet til å få belyst hvorvidt forskjeller i lønn kan tilbakeføres til kjønn. Ved endringen skal det bli mulig for enkeltindivid å få vurdert hvorvidt det arbeidet som individet utfører har samme verdi som andre typer arbeid. Forslaget har to svakheter som vi vil peke på. For det første rettes fokus i forslaget seg mot enkeltindivid, hvor en åpner for at en rekke rent subjektive og individuelle forhold skal kunne vurderes med tanke på å sammenligne arbeidsoppgaver (...) Videre vil belastningen på enkeltindividet bli såvidt stor og vurderingene som må gjøres såvidt omfattende at det i praksis ikke vil ha effekt på lønsspriket (Høgskolen i Finnmarks høringsuttalelse i brev til BFD av 01.02.2000).

Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) skriver:

FO ser svakheter ved forslaget og mener departementet ikke går langt nok. Forslaget innebærer at når det er fattet en avgjørelse om at to arbeid er av lik verdi og at det må skje justering av lønnen for ett av arbeidene, vil avgjørelsen kun gjelde for arbeidstakerne som er sammenlignet i den konkrete saken. Altså vil bestemmelsen ikke få direkte betydning for alle arbeidstakere med tilsvarende arbeid. Forslaget betyr dermed at det gis mulighet til å rette opp noen skjevheter; i det minste for en tid, men en får *ikke has på strukturene som skaper ulik lønn*, diskriminering og et kjønnssegregert arbeidsmarked. Strukturendringer må til dersom målet om likelønn skal nås. Med bakgrunn i dette mener FO at loven må åpne for vurdering av *gruppesøksmål* i forbindelse med lønnsdiskriminering (FOs høringsuttalelse i brev til BFD av 07.01.2000, *min utheving*).

Tilsvarende beklager Kvinnefronten at loven ikke åpner for sammenligning av yrkesgrupper, men begrenses til sammenligning av enkeltindivider:

[Vi] beklager (...) at loven fortsatt begrenses til å gjelde enkeltarbeidere og ikke hele yrkesgrupper. Vi har forståelse for problemene knytta til å gripe inn i lønnsforhandlingsprosessene, men vi vil påpeke at hovedproblemet ligger i vurderinga av hele yrkesgrupper. (Kvinnefrontens høringsuttalelse i brev til BFD av 09.02.2000).

I Odelstingsproposisjonen rammes likelønnsbestemmelsen fortsatt inn som en individuell klagerett: "Retten til sammenligning gjelder (...) ikke for en ubestemt

³¹ LO, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, Kvinnefronten samt Høgskolen i Finnmark påpeker at retten til gruppesøksmål må utredes.

gruppe arbeidstakere, som for eksempel en hel yrkesgruppe” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):59).

3.3.3 Likelønn bak ‘markedshensyn’?

I løpet av 1990-tallet gjøres det flere forsøk på å avgrense omfanget av likelønnsbestemmelsen i forhold til ‘markedshensyn’. I et høringssvar til forslaget i *Likestillingsmeldingen* (1991-92) om å endre likestillingsloven slik at den åpner for sammenligning på tvers av fag, uttrykker Finansdepartementet skepsis mot politisk styring av lønnsdannelsen: “Finansdepartementet vil minne om at Regjeringens viktigste oppgave er å gjenreise full sysselsetting. En må derfor så langt som mulig unngå tiltak på andre områder som gjør dette vanskelig” (Finansdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 02.05.1992, original understreking). I forhold til at loven skal åpnes for sammenligning på tvers av fagrenser påpeker Finansdepartementet videre at:

- en slik bestemmelse vil medføre sterke *stivheter i lønnsdannelsen*. Både i offentlig og privat sektor vil en slik bestemmelse kunne *hindre omstillinger og oppstarting av ny virksomhet* ved at muligheten til å bruke lønnsfastsettelse som motivasjonsfaktor reduseres.
- Bestemmelsen vil sannsynligvis medføre *press oppover på det gjennomsnittlige lønnsnivået* og dermed til *økte kostnadsproblemer i norsk økonomi*.
- Bestemmelsen vil kunne bidra til *svekkelse av offentlige budsjetter* eller til at sysselsettingen i offentlig sektor må reduseres. Budsjettene vil kunne svekkes direkte ved at loven bidrar til et press oppover på lønnsnivået i offentlig sektor. I tillegg vil inntektssiden kunne svekkes gjennom den *negative virkningen på sysselsettingen og verdiskapingen* (Finansdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 02.05.1992, *min utheving*).

En slik kommentar søker å avgrense styringspolitiske grep opp mot ‘økonomi’, ‘verdiskaping’ og ‘sysselsetting’. I Stortingskomitéens innstilling til *Likestillingsmeldingen* skriver komitéens flertall, medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet, tilsvarende:

Flertallet vil understreke at lønnsdannelsen er et viktig del av hele den norske økonomien. Likelønnsarbeidet må ikke medføre lønssystemer som kan medføre at svake grupper ikke kommer inn i arbeidsmarkedet i det hele tatt (Innst.S.nr.148 (1992-93):17).

Forsøket på å avgrense omfanget av likelønnsbestemmelsen ut fra henvisninger til markeds- og samfunnsøkonomiske hensyn holder seg ut på 1990-tallet. Flere av høringsinstansene til *Høringsnotatet* (1999) påpeker at aspekter ved 'økonomien' eller 'markedet' gjør sammenligninger mellom ulike fag til et problem. Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker i sin høringsuttalelse på at:

Generelt vil en bestemmelse som legger til rette for lønssammenligninger på tvers av bransjer, fag, yrker eller tariffavtaler lett føre til bindinger i lønnsfastsettelsen som vil være uheldige. Selv om sammenligningene begrenses til bare å gjelde "samme virksomhet", kan dette forslaget på sikt innebære *lønnspress og heving av lønn for større grupper som kan føre til problemer både for enkelte bedrifter og bransjer* (Arbeids- og administrasjonsdepartementets høringsuttalelse til BFD av 07.02.2000).

Luftfartsverket skriver i sin høringsuttalelse:

Selv om en kvinne og en mann har like lang utdanning og erfaring og arbeidet tilsier like stort ansvar og "verdi", vil det i praksis ofte være avgjørende for lønnen hva markedet er villig til å betale for stillingen og hvor vanskelig det er å få tilsatt søkere. I slike tilfeller vil det trolig bli meget kostbart for vedkommende bedrift – og i siste instans for samfunnet som helhet – å opprettholde målsettingen om lik lønn for arbeid av lik verdi uavhengig av markeds- og konkurransehensyn (Luftfartsverkets høringsuttalelse i brev til Samferdselsdepartementet av 19.01.2000).

Men det er særlig hos arbeidsgiverforeningene vi finner en slik problemforståelse. Norges Rederiforbund, Kommunenes Sentralforbund, Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon og Finansnæringens Arbeidsgiverforening er alle skeptiske til endringer i § 5 ut fra en henvisning til markedsvirkninger. Finansnæringens Arbeidsgiverforening viser i sin uttalelse til markedskreftene:

[En] vesentlig årsak til at vi er imot forslaget, er markedskreftene. I alle fall i det private arbeidsmarkedet fører knapphet på visse typer arbeidskraft til lønnspress. Lønningene for IT personale er et godt eksempel på dette. (...) IT er et område som i dag domineres av menn og forslaget vil innebære at kvinner i "likeverdige" stillinger

får krav på samme lønnsnivå som innen data. Det vil kunne resultere i en lønns- og prisspiral samfunnet ikke tåler (Finansnæringens Arbeidsgiverforenings høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

Sammenligning av lønn på tvers av faggrenser representeres altså som et potensielt samfunnsøkonomisk problem. Forsøk på en slik avgrensing av bestemmelsens omfang slår imidlertid ikke igjennom. Barne- og familiedepartementet foreslår som nevnt i Odelstingsproposisjonen å presisere at lik lønn for arbeid av lik verdi skal fastsettes på tvers av faggrenser (Ot.prp.nr.77 (2000-2001)). Neste avsnitt vil gå videre inn på premissene for likelønnsbestemmelsen ved å se på hvordan et begrep om ‘den frie forhandlingsrett’ er med på å ramme inn loven.

3.3.4 Likelønn bak tariffavtaler og ‘den frie forhandlingsrett’?

Spørsmålet om likelønnsbestemmelsens forhold til tariffavtaler er regulert i § 14. Likestillingsombudets kompetanse i forhold til tariffavtaler begrenser seg som nevnt til å forhandle frem frivillige ordninger, eventuelt å en avgi en uttalelse i forhold til likestillingsloven. Klagenemnda har kompetanse til å fatte beslutninger, men tariffavtaler tilhører Arbeidsrettens eksklusive kompetanseområde, og er i følge lovens § 14 unntatt fra Nemndas behandling. Likestillingsombudet skriver i sin årsmelding for 1990: “Dersom lønnskjevheten springer ut av en tariffavtale, framtrer det unektelig som en omvei å skulle finne fram til og sammenligne enkeltpersoner, framfor å vurdere tariffavtaler direkte” (*Likestillingsombudets årsmelding 1990:106*). Ombudet foreslår derfor at: “For at likestillingslovens § 5 skal kunne bli håndhevet effektivt, foreslås det å endre likestillingslovens § 14 slik at Likestillingsombudet får adgang til å selv bringe spørsmål om en tariffavtales gyldighet eller fortolkning inn for Arbeidsretten” (ibid.). *Likestillingsmeldingen* presenterer tre modeller for håndheving av likelønnsprinsippet i forhold til tariffavtaler (St.meld.nr.70 (1991-92):61). Det første forslaget består i å gi Ombudet søksmålskompetanse, i tråd med Ombudets eget forslag. Et annet alternativ er å gi Ombudet “rett til å kreve at partene, eventuelt en av dem, benytter sin adgang til å bringe spørsmål inn for arbeidsretten” (ibid.). Et tredje alternativ er å gi Klagenemnda kompetanse til å uttale seg om en tariffavtale (ibid.).

Både Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttrykker i sine høringsuttalelser til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) skepsis til å gi Likestillingsombudet eller Klagenemnda utvidet kompetanse i forhold til tariffavtaler. Arbeids- og administrasjonsdepartementet skriver:

Når det gjelder kapittel 6 om likestillingsloven og Ombudets rett til å bringe saker om tariffavtalers gyldighet inn for Arbeidsretten viser AAD til vår uttalelse i forbindelse med R-notat av 10.02.92. Vi frarådet der at spørsmålet ble tatt opp i St.meldingen, men anså Kommunaldepartementet og Arbeidsretten som rette vedkommende. Spørsmålet er problematisk i forhold til den *frie forhandlingsretten* og i forhold *til tariffpartenes tolkningsmonopol på egne avtaler*, samt de samme *partenes enekompetanse til å bringe forståelse av tariffavtalen inn for Arbeidsretten* (Arbeids- og administrasjonsdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 10.04.1992, *min utheving*).

Finansdepartementet skriver om å gi Likestillingsombudet mulighet til å bringe saker inn for Arbeidsretten at: “[F]orslaget synes å samsvare dårlig med at likestilling i arbeidslivet er partenes eget ansvar” (Finansdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 02.05.1992). Norsk Kvinnesaksforening mener imidlertid at et større ansvar bør legges på politiske myndigheter:

Vi kan heller ikke akseptere at yrker der det er flest kvinner, lønnes langt lavere enn yrker der det er flest menn. Vi tror ikke lenger at partene i arbeidslivet kan løse disse problemene, i alle fall ikke alene. Utviklingen fram mot en lønn det går an å leve av for kvinner går for langsomt. Norsk Kvinnesaksforening krever at politiske myndigheter tar mer ansvar gjennom aktiv styring (Norsk Kvinnesaksforening 1993:10).

Norsk Kvinnesaksforening anbefaler derfor at Klagenemnda gis kompetanse til å behandle tariffavtalers forhold til likestillingsloven (ibid.: Vedlegg 2). I Stortingsbehandlingen av *Likestillingsmeldingen* (1991-92) ber komitéens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti regjeringen om å legge frem forslag slik at loven endres i tråd med Likestillingsombudet forslag om å gi Ombudet mulighet til å bringe saker om tariffavtalers gyldighet inn for Arbeidsretten (Innst.S.nr.148 (1992-93):18). I Stortinget får forslaget støtte fra Senterpartiet, som ikke har medlemmer i komitéen:

Jeg tror dessverre ikke det er nok, slik meldingen anbefaler, at partene på frivillig grunnlag vurderer bruk av forpliktende opptrappingsplaner i likelønnsarbeidet. Senterpartiet støtter derfor forslaget fra likestillingsombudet om endring av § 14 i likestillingsloven slik at ombudet kan bringe saker om tariffavtalers gyldighet inn for arbeidsretten. Vi håper dette kan være et bidrag som kan fjerne uakseptable lønnsforskjeller (Ragnhild Queseth Haarstad, Senterpartiet, Stortingsforhandlinger 11.05.1993:3655).

Spørsmålet blir igjen tatt opp i lovforslaget om likelønn fremmet for Stortinget i 1994 (Dok.nr.8:01 (1994-95)). I forslagens punkt 4 ber forslagsstillerne regjeringen: “(...) utrede konsekvensene av å utvide Klagenemndas mandatområde til også å gjelde tariffavtaler” (ibid.). Stortingskomitéen ønsker ikke å støtte et slikt forslag:

Flertallet har registrert den *motstand som er hos partene i arbeidslivet* mot å endre dagens regler om søksmålskompetanse for arbeidsretten. Det vises også til arbeidet som skjer i forbindelse med likestillingsloven. Flertallet vil derfor oversende forslagens punkt 4. til Regjeringen for videre vurdering. (Innst.S.nr.169 (1994-95)).

I *Lovendringsnotatet* foreslår Barne- og familiedepartementet en utvidelse av Klagenemndas mandatområde slik at Nemnda kan gi en uttalelse om en tariffavtale er helt eller delvis i strid med likestillingsloven. Det understrekes at: “Dette forslaget vil ikke gripe inn i partenes frie forhandlingsrett, (...)” (1995:33).

Arbeidsvurderingsutvalget befester prinsippet om likelønn som arbeidslivets ansvar: “Direkte styring ved hjelp av lovgivning og regulering av lønnsdannelsen er ikke aktuell politikk” (NOU 1997:10, s.49). Utvalget diskuterer videre “fordeling av makt og ansvar” for gjennomføringen av arbeidsvurdering og likelønn mellom kvinner og menn. Det sies klart at: “[M]yndighetene bør i første rekke påta seg rollen som pådriver i likelønnsarbeidet” (ibid.:137). I følge utvalget bør Likestillingsombudet være:

(...) aktiv pådriver for gjennomføringen av arbeidsvurdering og likelønnsiltak på *frivillig* basis i arbeidslivet. Et konstruktivt arbeid for likelønn kan *ikke* baseres på *kontroll* og *styring* av lønnsdannelsen, og utvalget vil derfor legge vekt på behovet for å utvikle Likestillingsombudets kompetanse og rolle som *rådgiver* på feltet lønn og arbeidsvurdering (ibid., *min utheving*).

Likestillingsloven skal altså ikke gi Likestillingsombudet fullmakter til vedtak og styring av lønnsdannelsen med tanke på å sikre likelønn. Arbeidsvurderingsutvalget foreslår at Klagenemnda gis kompetanse til å *uttale* seg om tariffavtaler. En slik innramming av Klagenemndas kompetanse og ansvar blir dominerende. En stor del av ansvaret plasseres derfor hos arbeidslivets organisasjoner:

Tiltak for likelønn må reflektere forhold i norsk arbeidsliv, hvor kollektive forhandlinger spiller en sentral rolle. Gjennom lovgivning og retningslinjer er rammene gitt. Innenfor disse rammebetingelsene bør myndighetene sette sin lit til at organisasjonene gjennomfører likelønn (ibid.).

Denne innrammingen av likelønn som arbeidslivets ansvar holder seg i perioden.³² I *Høringsnotatet* foreslår Barne- og familiedepartementet at: “[N]emnda kan behandle saken og komme med en begrunnet uttalelse. Med begrepet uttalelse ønsker man å differensiere fra ordet “vedtak”.” (1999:57). Unnlatelse av å følge opp uttalelsen vil ikke kunne straffesanksjoneres (ibid.). Blant høringsinstansene er det bare Norsk Lærergag og Kvinnefronten som går inn for at Likestillingsombudet skal få søksmålskompetanse for Arbeidsretten.³³ Flere instanser går imidlertid imot forslaget om å gi Klagenemnda uttalerett i forhold til tariffavtaler ut fra at en slik rett innebærer et inngrep i organisasjonenes råderett over avtalene.³⁴ Kommunenes Sentralforbund (KS) skriver i sin høringsuttalelse:

Slik KS ser det er det også et feil signal å gi arbeidslivets parter. Tariffpartene får stadig større ansvar for å løse store og sentrale samfunnsmessige oppgaver. Det vil være et tilbakeskritt dersom Klagenemnda for likestilling skal kunne uttale seg om partenes forståelse av tariffavtaler (KS’ høringsuttalelse i brev til BFD av 21.01.2000).

Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO)

³² En slik innramming understrekes også for § 5 generelt: ”Ansvaret for å fjerne lønnsbaserte forskjeller i lønn hviler i første rekke på partene i arbeidslivet. Departementet legger til grunn at forslaget til endringer i § 5 ikke røkkes ved partenes frie forhandlingsrett” (*Høringsnotatet* 1999:42).

³³ Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) mener Klagenemnda bør få myndighet til å *avgjøre* om en tariffavtale er i strid med likestillingsloven (FOs høringsuttalelse i brev til BFD av 07.01.2000).

³⁴ Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Arbeidsrettens formann, Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning, Kommunenes Sentralforbund, Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon, Den norske lægeforening, Norsk Kommuneforbund og Akademikerne går imot forslaget.

skriver: “Departementets forslag om Klagenemndas uttalerett mht lovlydigheten av en tariffavtale, vil kunne gripe inn i partenes frie forhandlingsrett. Dette prinsippet bør ikke røres” (NAVOs høringsuttalelse i brev til BFD av 01.02.2000). Et begrep om ‘den frie forhandlingsrett’, som en frihet som ikke bør innskrenkes, står derfor sterkt i diskursen. I Odelstingsproposisjonen foreslår departementet å gi Klagenemnda uttalerett om tariffavtaler i tråd med forslaget i *Høringsnotatet* (1999). I løpet av 1990-tallet beveger debatten seg slik fra forslag om å gi myndighetene et større styringsansvar for likelønnsutviklingen – gjennom å gi Likestillingsombudet søksmålskompetanse for Arbeidsretten – til forslaget om “uttalerett” til Klagenemnda.

3.3.5 Innramming av likelønn – en diskusjon

Hvilke implikasjoner har så innrammingene av likelønnsbestemmelsen som er diskutert ovenfor? I siste instans handler dette om hvorvidt likelønnsbestemmelsen er egnet til å bidra til å redusere lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Sammenligninger mellom kvinner og menns lønn etter § 5 begrenses til samme virksomhet. Likelønn konstrueres da som den enkelte arbeidsgivers konsistens i forhold til å gi kvinner og menn lik lønn for arbeid av lik verdi. Som Barne- og familiedepartementet og flere av høringsinstansene påpeker, befinner kvinne- og mannsdominerte stillinger seg imidlertid ofte i ulike virksomheter. En innramming til samme virksomhet gjør det således umulig å se brede samfunnsmessige mønstre av underevaluering av kvinners arbeid (jamfør også Bacchi 1999:82). Et annet poeng, som reises av Findlay i den canadiske debatten om “pay equity”, er at sammenligning av arbeid som begrenses til samme arbeidsgiver gjør det vanskelig for kvinner på mange kvinnedominerte arbeidsplasser å finne en mannlig sammenligningsperson (1991:81). Slik setter avgrensingen til samme virksomhet klare begrensinger for hvilke effekter bestemmelsen kan få i å utviske lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Flere av høringsinstansene peker tilsvarende på svakheten ved en lov som rammer inn spørsmålet om lik lønn som en individuell rettighet. Problemet representeres i et slikt lovforslag å være assosiert med noen få enkeltindivider, ikke store grupper kvinner. Slike ‘unntakstilfeller’ kan således klage inn sin lønn for Likestillingsombudet. Å klage inn en sak for Ombudet, krever imidlertid store individuelle ressurser. Det kan derfor tenkes at selv om bestemmelsen eksplisitt åpner for sammenligning på tvers av fag, vil den få små effekter på de faktiske lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker.

Ulike begreper om det ‘private’ – gjennom uttrykk som partenes “enekompetanse”, “tolkningsmonopol på egne avtaler” og “frie forhandlingsrett” preger ellers debatten om håndhevingen av likelønnsbestemmelsen i forhold til tariffavtaler. Hvordan de ulike ikke-innblandingsnormene konseptualiseres er interessant i seg selv. ‘Frihet’ er et sterkt positivt ladet begrep som det er vanskelig å ‘innskrenke’. Slike begreper er i følge Fraser (1989) og Olsen (1983) med på å konstruere områder som ‘immune’ mot politisk styring. Gjennomføring av likelønn konstrueres først og fremst som et ansvar for arbeidslivets parter.³⁵ Flere av arbeidsgiverorganisasjonene påpeker også dette. Slik sett kan diskursen om endringer i likestillingslovens § 14 tolkes som et ledd i en menings- og mytedanningsprosess. En innramming av likelønn som arbeidslivets ansvar er meningsdannende i den forstand at den konstruerer hvilke oppgaver som bør tillegges hvilke institusjoner. Implisitt i et begrep om *ansvar*, ligger en forestilling om en ‘rettighet’ til å håndtere ‘likestilling i arbeidslivet’. Likestillingsmyndighetenes rolle konstrueres som pådriver og tilrettelegger for arbeidet med likelønn. Barne- og familiedepartementet understreker nettopp at Klagenemnda gis en “uttalerett” i forhold til tariffavtaler for å skille dette fra “vedtak”. Slik sett stadfester diskursen direkte styring av lønnsdannelsen som noe “upassende”: “as if ‘acting’ is simply inappropriate or not an issue” (Bacchi 1999:3).

³⁵ Imidlertid er offentlige myndigheter, som arbeidsgiver i offentlig sektor, også en av ‘arbeidslivets parter’.

AKTIVITETSPLIKT

De siste årene har det i internasjonale sammenhenger og i nasjonale debatter vært økt fokus på såkalt *proaktiv lovgivning* – bestemmelser som faktisk pålegger aktiv handling for å fremme likestilling, heller enn å forby diskriminering (Hepple, Coussey og Choundury 2000). Argumentet har vært at organisasjoner må proaktivt konfrontere de systematiske barrierer i regler og praksiser som hindrer likestilling (Bacchi 1996:20). Den norske likestillingslovens § 1, annet ledd, er en slik proaktiv bestemmelse. Bestemmelsen slår fast at: “Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.” Jeg vil referere til denne bestemmelsen som *aktivitetsplikt*, fordi det er dette begrepet som brukes i forhold til den norske likestillingsloven.

De andre nordiske landene har proaktive bestemmelser om likestilling som er mer vidtgående enn den norske. Den svenske likestillingslovens § 3 pålegger arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor å drive et: “(...) målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.” Arbeidsgivere med 10 eller flere ansatte skal utarbeide handlingsplaner for likestilling i følge §§ 11 og 13. Lønnsforhold, arbeidsforhold, rekruttering, seksuell trakassering og muligheten til å kombinere arbeidsliv med familieliv er elementer som skal inngå i handlingsplaner for likestilling. Finlands likestillingslov §§ 4 og 5 pålegger offentlige myndigheter en generell plikt til å drive et planmessig og målrettet arbeid for å fremme likestilling, mens private og offentlige arbeidsgivere er i pålagt en tilsvarende plikt i §§ 6 og 6a. Den finske likestillingsloven har også bestemmelser om handlingsplaner for likestilling i virksomheter med mer enn 30 ansatte. Danmarks likestillingslov § 5

pålegger departementer og statlige institusjoner og virksomheter med mer enn 50 ansatte å utarbeide redegjørelser for likestilling.

På 1990-tallet fremmes det forslag om å endre den norske likestillingsloven slik at flere aktører pålegges en plikt til å arbeide for likestilling, og der det også stilles konkrete krav til aktivitet. Aktivitetsplikt skiller seg fra bestemmelser om likelønn og seksuell trakassering ved at det her ikke er et spesifikt problem som skal løses, men flere likestillingsaspekter som skal fremmes samtidig. Dette åpner for å studere *hva* slags uløst problem likestilling i denne sammenhengen representeres som, og hvordan innrammingen av forslagene til endring av bestemmelsen om aktivitetsplikt konstrueres. Jeg vil fokusere på tre debatter: *Likestillingsmeldingen* (1991-92), *Lovendringsnotatet* (1995) og *Høringsnotatet* (1999). Innledningsvis (4.1) vil jeg se på tematiseringen av aktivitetsplikt i perioden 1990 til 2001. Denne tematiseringen handler både om utvidelse av den generelle plikten i § 1 til å fremme likestilling, og om en mer konkret plikt til å arbeide for likestilling gjennom handlingsplaner og redegjørelse for likestilling. I andre del (4.2) spør jeg etter hvilke representasjoner av *hensyn* og *årsak* til *ulikestilling* som finnes i diskursen. Årsaken til *ulikestilling* knyttes i debatten om aktivitetsplikt i hovedsak til personalrutiner og holdninger, mens hovedrepresentasjonen av hvorfor likestilling er et viktig hensyn er ressursutnyttelse. I tredje del (4.3) ser jeg på innrammingen av likestilling som et ansvar for arbeidslivets institusjoner, og på konstruksjonen av omfanget av lovbestemmelsen om aktivitetsplikt.

4.1 TEMATISERING – PLIKT TIL Å ARBEIDE FOR LIKESTILLING (1990-2001)

På begynnelsen av 1990-tallet stilles det av blant annet Likestillingsombudet og Norsk Kvinnesaksforening spørsmålstegn ved om bare offentlige myndigheter skal ha plikt til å arbeide for likestilling. *Likestillingsmeldingen* redegjør for et forslag om å utvide det offentliges aktivitetsplikt til privat sektor, men tar ikke standpunkt (St.meld.nr.70 (1991-92):62). Spørsmålet om utvidet aktivitetsplikt diskuteres heller

ikke i stortingsbehandlingen, hverken i komitéens innstilling eller i forhandlingene i Stortinget. I noen av de skriftlige innspillene til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) kommer imidlertid spørsmålet opp. Norsk Kvinnesaksforening skriver at det ikke bare er offentlige myndigheter, men flere instanser, som bør ha et ansvar for likestilling (Norsk Kvinnesaksforening 1993), også Larvik og Borre kommune påpeker i sine innspill til *Likestillingsmeldingen* at likestillingsloven må endres slik at kravene til arbeidsgivere skjerpes.

Referansegruppen som blir satt ned av Barne- og familiedepartementet i 1994 foreslår en generell plikt for alle arbeidsgivere til å arbeide for likestilling i arbeidslivet (*Lovendringsnotatet* 1995:39). Likestillingsombudet foreslår i sitt brev fra 1998 igjen en utvidelse av aktivitetsplikten: “(...) slik at privat sektor får den samme plikt til aktivitet som det offentlige” (Likestillingsombudets brev til BFD av 28.07.1998). I *Høringsnotatet* (1999) går Barne- og familiedepartementet inn for å utvide aktivitetsplikten til å omfatte arbeidsgivere i privat sektor og arbeidslivets organisasjoner. De fleste høringsinstansene støtter forslaget. I Odelstingsproposisjonen foreslås følgende lovtekst:

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Arbeidsgiver skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):120).

Parallelt med diskusjonen om utvidelse av det offentliges aktivitetsplikt, fremmes det forslag om en mer konkret plikt til å fremme likestilling. Norsk Kvinnesaksforening foreslår i sin motmelding til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) en rapporteringsplikt for bedrifter om likestillingstiltak og tiltak for rekruttering av kvinnelige ledere (Norsk Kvinnesaksforening 1993). I *Lovendringsnotatet* (1995) foreslås det en innføring av pliktige handlingsplaner for likestilling for alle virksomheter med mer enn 35 ansatte. Barne- og familiedepartementet kommer imidlertid frem til at de ikke ønsker å innføre en lovbestemmelse om handlingsplaner for likestilling. I *Høringsnotatet* (1999) foreslår departementet

isteden at offentlige og private virksomheter årlig skal redegjøre for status for likestillingen mellom kvinner og menn i egen virksomhet. Kravet skal omfatte alle virksomheter som gjennom lov er pålagt å utarbeide årsberetninger. Offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetninger skal redegjøre for likestilling i de årlige budsjettene (ibid.:87). En del av arbeidsgiverforeningene er imidlertid imot forslaget. Flere av høringsinstansene mener på den annen side at Barne- og familiedepartementet ikke går langt nok, og ønsker isteden handlingsplaner for likestilling. I Odelstingsproposisjonen foreslår departementet følgende tillegg til lovtekst i § 1:

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven. Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):120).

4.2 LIKESTILLING – HVA SLAGS PROBLEM?

Aktivitetsplikt blir altså foreslått som en ‘løsning’ for å oppnå likestilling mellom kjønnene. Men hva slags likestillingsproblem er det egentlig som skal løses? Hvilke årsaksforklaringer og representasjoner av *hensyn* kan leses ut av forslagene? Som jeg vil vise (4.2.1), blir *årsaken* til ulikestilling her først og fremst representert dels som et spørsmål om personalrutiner, og dels som et spørsmål om holdninger. Deretter (4.2.2) vil jeg se på den representasjonen av hensyn som dominerer debatten om aktivitetsplikt – god ressursutnyttelse. Til slutt (4.2.3) diskuterer jeg representasjonenes mulige effekter.

4.2.1 Likestilling – et spørsmål om personalrutiner og holdninger

Hva slags problemrepresentasjon av likestilling finnes i forslagene om utvidet aktivitetsplikt og redegjørelse for likestilling? I *Lovendringsnotatet* foreslås utvidet aktivitetsplikt for å sikre at likestilling integreres i: “(...) utformingen og utøvingen

av personal- og lønnspolitikk/forvaltning” (1995:39). *Årsaken* til ulikestilling tilskrives organisasjons- og personalrutiner:

Forutsetningen for et målrettet og effektivt likestillingsarbeid er at man har oversikt over likestillingsrelaterte forhold på arbeidsplassen. En systematisk oversikt vil kunne avdekke virksomhetens svake punkter. (...) Aktuelle emner for kartlegging er f.eks. lønn, oppdeling på stillingskategorier, arbeidstider, arbeidsmiljø, permisjoner, videreutdanning, rekruttering, avansement arbeidskraftsbehov og sykefravær (ibid.:40).

At oppmerksomheten må rettes mot personalpolitiske forhold for å oppnå likestilling gjentas i *Høringsnotatet* (1999). Barne- og familiedepartementet skriver som begrunnelse for forslaget om redegjørelse: “[K]vinner har gjennomgående lavere lønn enn menn, er underrepresentert i lederstillinger i styrer mv, arbeider mer deltid enn menn osv.” (ibid.:89). Personalpolitiske strukturer representeres her å være både årsaken til og løsningen på likestillingsproblemet:

Formålet med redegjørelsen er å rette oppmerksomheten mot kjønns spesifikke konsekvenser av virksomhetens personalpolitikk, organisering og lignende, for derved å bidra til at det iverksettes tiltak som hindrer diskriminering og fremmer likestilling (ibid.:89).

Departementet skriver at det i en redegjørelse om likestilling bør inngå:

Forhold som er relevante - og nødvendige - for å få et godt bilde, vil være f.eks. lønn (inkludert naturalytelser, pensjon etc.), oppdeling på stillingskategori, arbeidstid, permisjonsuttak, videreutdanning, rekruttering, avansement, arbeidskraftbehov og sykefravær (ibid.:92).

Likestillingsproblemet representeres altså å kunne løses gjennom å rette oppmerksomhet mot organisasjons- og personalrutinene. Men at det er strukturer og rutiner i arbeidsorganisasjoner som er problemet, er ikke den eneste representasjonen i perioden. Likestilling representeres også som et spørsmål om *holdninger*. En slik problemrepresentasjon finnes i *Lovendringsnotatet* (1995). I sin begrunnelse for handlingsplaner skriver referansegruppen at:

Likestillingsarbeid består også i stor grad av *holdningsskaping*. Dette er en lang prosess som krever at likestilling hele tiden står på dagsorden, og at det finnes noen fora og krav som gjør at man kan/må *diskutere det med jevne mellomrom*. Den årlige diskusjonen rundt likestillingsplanen vil være et slikt forum (*Lovendringsnotatet 1995:39, min utheving*).

At likestilling først og fremst er et problem knyttet til holdninger blir også understreket av en del av arbeidsgiverorganisasjonene som er skeptiske til forslaget om endring av § 1. Finansnæringens Arbeidsgiverforening skriver i sin høringsuttalelse til *Høringsnotatet* (1999):

Etter vår oppfatning representerer likestillingssaken et tema som i første rekke handler om *holdninger*. Dette forslaget har preg av tvang som enkelte av de øvrige forslag. Tvang har ofte en evne til å vekke motstand og vi tror forslaget således kan virke mot sin hensikt. Tvang er et lite egnet virkemiddel til å skape endrede holdninger (Finansnæringens Arbeidsgiverforenings høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

Tilsvarende skriver Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon i sin uttalelse: “(...) holdningsskapende arbeide vil være det sentrale og ikke pliktregler.” (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjons høringsuttalelse i brev til BFD av 28.01.2000). Nærings- og handelsdepartementet skriver: “Vi er imidlertid av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å bruke lovpålagt aktivitetsplikt til å formidle *likestillingssignaler/ -holdninger*” (Nærings- og handelsdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 28.01.2000, *min utheving*).³⁶ Nærings- og handelsdepartementet støtter senere forslaget om redegjørelser for likestilling: “På denne måten kan det skapes økt *bevisstgjøring* i næringslivet om likestillingsarbeid, noe som kan bidra til forandringer” (Nærings- og handelsdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 08.02.2000, *min utheving*). Årsaken til at likestilling ikke har kommet langt nok, representeres altså å være knyttet til holdninger og manglende bevissthet. Det er ellers ingen konkurrerende representasjoner av årsaken til likestillingsproblemet i høringsuttalelsene som kommenterer forslaget om aktivitetsplikt og redegjørelse.

³⁶ Nærings- og Handelsdepartementet sendte en ny høringsuttalelse 08.02.2000.

4.2.2 Likestilling som ressursutnyttelse

At likestilling er en sentral verdi, blir til dels tatt for gitt i debatten om utvidet aktivitetsplikt. Men i en del av forslagene finnes likevel representasjoner av *hvorfor* likestilling er viktig, særlig i forhold til forslagene om handlingsplaner og redegjørelse. Norsk Kvinnesaksforening foreslår som nevnt i sitt innspill til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) at bedrifter årlig skal redegjøre for likestillingstiltak (Norsk Kvinnesaksforening 1993). Foreningen begrunner dette med at: “Vi vil ha et samfunn der kvinner har *samme innflytelse* som menn, et samfunn som sikrer kvinner en *rettmessig* andel av stillinger både i offentlig og privat virksomhet” (ibid.:3, *min utheving*). Likestilling er her representert å være knyttet til kvinners “rett” til en faktisk andel av posisjoner. Kvinner skal ha samme “innflytelse” som menn. Men utover 1990-tallet er en slik representasjon mindre til stede. Barne- og familiedepartementet har likevel med en formulering om likestilling som *rettighet* i *Høringsnotatet* og i Odelstingsproposisjonen: “Likestilling er rett og mulighet for den enkelte til å utfolde sine evner uavhengig av kjønn” (1999:98; Ot.prp.nr.77 (2000-2001):16).

Utover 1990-tallet fremstilles et mer forpliktende arbeid for likestilling først og fremst som en *fordel* for arbeidsgivere, og i mindre grad som en rettighet for kvinner. Viktigheten av aktivt likestillingsarbeid blir begrunnet med at: “Kvinner og menn representerer ulike livserfaring og kunnskaper. Dette innebærer at vi setter ulike ting i fokus og har ulike tilnærminger til hvordan problemer skal løses” (*Lovendringsnotatet* 1995:35). Det sies videre at:

Tradisjonelle ideer om og praksis for at noen stillinger bør besettes av kvinner og andre helst av menn, og den klare skjevfordelingen mellom kvinner og menn i lederstillinger, gir sjelden den beste utnyttelsen av de ressursene arbeidstakerne representerer. Jevnere kjønnsfordeling er viktig for nyansert løsning av arbeidsoppgaver og for arbeidsmiljøet. Ved rekruttering av arbeidstakere må arbeidsgiveren derfor søke å få begge kjønn til å søke ledige stillinger (ibid.:41).

En tilsvarende representasjon av hvilket hensyn likestilling innebærer finnes i forslaget om redegjørelse i *Høringsnotatet* (1999). Departementet skriver i avsnittet “Behovet for krav til likestillingsfremmende arbeid i virksomhetene” at:

Likestilling er rett og mulighet for den enkelte til å utfolde sine evner uavhengig av kjønn, og det er god ressursforvaltning. Kvinner og menn har ulike livserfaringer, og bruk av både *kvinnelig* og *mannlig arbeidskraft* kan gi virksomhetene større *mangfold* og *bredde*. (...) Arbeidslivsforskning tyder også på at arbeidsmiljø med kjønnsmessig balanse gir et bedre arbeidsmiljø og økt trivsel. Utnyttelse av *både den kvinnelige og den mannlige arbeidskraften* synes å være en forutsetning for konkurransedyktighet (ibid.:89, *min utheving*).

Departementet begrunner videre nødvendigheten av aktivt likestillingsarbeid i form av redegjørelse med at: “Vi vet også at stadig flere kvinner tar høyere utdanning. Kvinner har siden begynnelsen av 1990-tallet utgjort over halvparten av studentene på de høyere utdanningsinstitusjonene” (ibid.). Justisdepartementet har tilsvarende fokus i sin høringsuttalelse:

Vi har i Norge en høy andel velutdannede kvinner som utgjør en ressurs for landet vårt. Dette er et konkurransefortrinn i forhold til andre land som vi ikke har råd til å ikke dra nytte av. Vi ser det derfor som viktig at det i det offentlige, gjennom statskontrollerte bedrifter, arbeides aktivt med å likestille kjønnene som man gjør det i eksempelvis Statoil, og at vi i private og halvoffentlige bedrifter setter krav til redegjørelse for likestilling i årsberetninger (Justisdepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 18.02.2000).

Velutdannede kvinner konstrueres som et “konkurransefortrinn” for landet. Likestilling knyttes slik sett til ressursutnyttelse på samme måte som i diskursen om likelønn. Barne- og familiedepartementet kobler i *Høringsnotatet* arbeid med likestilling i næringslivet til ‘et moderne samfunn’ og tilpasningsevne i markedet:

I et *moderne* samfunn der fokus i langt større grad enn tidligere er rettet inn mot hvordan næringslivet drar nytte av *menneskelige ressurser*, vil virksomhetenes holdning til sosiale forhold, arbeidsmiljø og likestilling være en viktig indikator på dens *tilpasningsevne i markedet* og som arbeidsplass betraktet (1999:91, *min utheving*).

Likestillingssenteret knytter tilsvarende likestilling til et ‘velfungerende’ samfunn:

Slik Likestillingssenteret ser det er likestilling mellom kvinner og menn å betrakte som en forutsetning for et velfungerende samfunn. Som en naturlig konsekvens av dette bør likestillingsloven gi uttrykk for dette gjennom å slå fast at kvinner og menn

skal ha like muligheter innenfor alle samfunnsområder. Aktivitetsplikten må derfor naturligvis også gjelde for arbeidsgivere i privat sektor og arbeidslivets organisasjoner (Likestillingssenterets høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

Det fokuseres på det positive ved likestilling, eller med andre ord, likestilling representeres å være et problem i den forstand at manglende likestilling medfører et dysfunksjonelt samfunn. Likestillingssenteret knytter videre innføring av pliktige likestillingstiltak til hvorvidt dette er en fordel eller ulempe for virksomheten:

Likestillingssenteret er av den oppfatning at det er en fordel og ikke en ulempe for virksomheter å ha et aktivt forhold til likestilling. Det er derfor etter vårt syn ingen grunn til at norske virksomheter ikke skal utarbeide planer tilsvarende den svenske modellen (Likestillingssenterets høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

Ingen av høringsinstansene kritiserer representasjonen av likestilling som nytte, eller gir alternative virkelighetsbeskrivelser. Ressursutnyttelse fremstår slik sett som den dominerende representasjonen av hvorfor likestilling er viktig.

4.2.3 Representasjoner av aktivitetsplikt for likestilling – en diskusjon

Likestilling representeres i debatten om aktivitetsplikt å være et spørsmål om personalrutiner, holdninger og ressursutnyttelse. Jeg vil i dette avsnittet diskutere hvilke *effekter* de ulike representasjonene av likestilling gjennom aktivitetsplikt produserer.

Gjennom et fokus på holdninger representeres likestilling å være et problem knyttet til 'dårlige' eller 'tradisjonelle' holdninger. En slik representasjon gir ikke rom for å problematisere strukturell eller institusjonell kjønnsdiskriminering (jamfør Bacchi 1999:94). Årsaken til manglende likestilling representeres da heller ikke som så 'alvorlig' at det er nødvendig med tvang eller radikale endringer av rutiner og organisasjonsformer (ibid.).

Imidlertid domineres den norske debatten om aktivitetsplikt av representasjonen av likestilling som et problem knyttet til personalrutiner. Både i forslaget om utvidelse av en generell plikt til å arbeide for likestilling, og i forslaget om redegjørelse,

ligger en forestilling om at likestilling kan løses gjennom administrative personal- og organisasjonsrutiner. Likestilling representeres slik som et spørsmål om rasjonell problemløsning. En slik representasjon impliserer at 'likestillingsproblemet' kan løses gjennom administrative reformer. Det er først og fremst statistisk ujevn fordeling mellom kjønnene som fremstilles som det likestillingspolitiske problemet som her skal løses. Kvinner skal rekrutteres til lederstillinger, kvinner og menn skal være likt fordelt på kompetansegivende tiltak, deltidsstillinger og lignende. En slik representasjon, der kjønnsbalanse er målet og kjønnsubalanse er problemet, fortier forhold som er med på å *skape* ulikheter og 'ubalanse' mellom kjønnene utenfor arbeidslivet. En forestilling om at 'likestillingsproblemet' kan løses gjennom personalsystemer gjør det også umulig å fange inn forhold utenfor arbeidsorganisasjoner, en innramming jeg vil komme tilbake til i siste del av dette kapittelet.

Fra andre halvdel av 1990-tallet er likestilling som 'god ressursforvaltning' den dominerende representasjonen av hvorfor aktivt likestillingsarbeid er viktig. I både *Lovendringsnotatet* (1995) og *Høringsnotatet* (1999) legges det vekt på kvinner og menns ulike livserfaring, som gir "mangfold" og "bredde" til arbeidslivet. Diskursen er slik sett med på å konstruere et dualistisk syn på kjønn. Den 'kvinnelige arbeidskraften' fremstilles som *noe annet* enn 'den mannlige arbeidskraften'. Flere kvinneforskere har pekt på problematiske effekter som følger av en slik diskurs om nytte. Et poeng som reises av Bacchi er at et fokus på mangfold impliserer at kvinners bidrag kan *legges til* status quo, selve strukturene behøver ikke endres (1999:105). Spørsmålet er da om organisasjonsrutiner virkelig endres. Gjentatt for ofte kan også uttrykk som 'den kvinnelige arbeidskraften' skape inntrykk av kvinner som 'den andre' hvis tilstedeværelse i arbeidslivet må rettferdiggjøres. Et tilsvarende poeng er blitt reist av Jónasdóttir (1991). Hun hevder at ulikhetsargumenter impliserer et utilitaristisk syn på kvinner, der kvinner representeres som verdifulle i den grad de er 'nyttige' (ibid.:190). Et slikt argument er ifølge Jónasdóttir undertrykkende og nedverdiggende (ibid.).

Likestilling 'selges inn' som et imperativ for bedre "tilpasningsevne i markedet". Igjen er det *fordelen* ved likestilling som beskrives. En slik representasjon av hvilket *hensyn* likestilling innebærer, setter grenser for hva som kan belyses. Å *ikke* ta i bruk kvinners arbeidskraft konstrueres som et problem for arbeidsgivere, ikke som en rettighet for kvinner. Likestilling representeres som viktig i den grad det er nyttig for arbeidsgivere. Velutdannede kvinner representeres som et "konkurransetrinn" for landet. Likestilling konstrueres således som et spørsmål om utnyttelse av den høyest utdannede arbeidskraften. Men er problemet som skal løses næringslivets konkurransedyktighet? Og er manglende 'likestilling' med menn egentlig et problem bare for kvinner med høy utdanning? Ulikheter mellom kvinner og menn med lav utdanning kan ikke problematiseres i en slik representasjon. Det er også vanskelig å foreslå lovendringer som krever store ressurser innenfor en forestilling om at likestilling er viktig i den grad det tilfører næringslivet noe.

Et poeng som reises av Goetz er at argumenter som baserer seg på kvantitativ nytte står i fare for å slå tilbake på kvinner: "if women's productivity can be shown to be consistently lower than men's, then, following the logic of the markets, they deserve fewer resources" (1994:32 sitert i Schalkwyk og Woroniuk 1997). Slik er det i følge Skjeie også en fare for at krav om bevisbyrde tillegges individuelle kvinner, i det: "(...) kollektive forventninger om forskjell blir omformet til individuell plikt til å demonstrere den" (1999:112). En slik nytte-diskurs kan derfor være med på å skape normpress om: "(...) hvordan den kollektive kategorien kvinner "egentlig er", og "bør være" – for å være samfunnstjenelige borgere" (ibid.).

4.3 LIKESTILLING – PÅ HVILKE PREMISSE?

Ovenfor har jeg diskutert ulike problemrepresentasjoner av likestilling som kan leses ut av forslagene om aktivitetsplikt og redegjørelse. Formålet med dette avsnittet er å sette fokus på hvordan bestemmelsen om aktivitetsplikt *rammes inn* i perioden 1990 til 2001. Først (4.3.1) ser jeg på hvordan likestilling konstrueres som noe *mer enn* et offentlig anliggende, som *arbeidslivets* ansvar. Deretter (4.3.2) rettes oppmerksomheten mot hvordan omfanget av plikten til å arbeide for likestilling konstrueres. Som jeg vil vise, er det avgjørende hvordan *det snakkes* om en slik konkret plikt til aktivitet. Til slutt (4.3.3) diskuterer jeg innrammingenes effekter. I siste instans er dette et spørsmål om lovforslagene kan bidra til å endre kjønnsrelasjonenes status quo.

4.3.1 Likestilling – hvem er ansvarlig?

Utover 1990-tallet stilles det i økende grad spørsmålstegn ved *hvem* som skal være ansvarlig for å arbeide for likestilling. Likestillingsombudet foreslår i sin årsmelding for 1991 at det offentliges aktivitetsplikt i § 1 utvides: “Etter min mening bør det overveies et tilsvarende ansvar for arbeidsgivere i privat sektor” (*Likestillingsombudets årsmelding for 1991:77*). Norsk Kvinnesaksforening skriver i sitt innspill til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) at det ikke bare er offentlige myndigheter, men flere instanser som bør ha et ansvar for likestilling:

Private arbeidsgivere har ingen tilsvarende plikt til å utvise aktivitet på likestillingsområdet – ansvaret deres er begrenset til å overholde reglene om forbud mot å diskriminere på grunn av kjønn. Norsk Kvinnesaksforening mener tiden nå er inne til å pålegge private arbeidsgivere et slikt ansvar – slik man har gjort det i Sverige (Norsk Kvinnesaksforening 1993:34).

Norsk Kvinnesaksforening foreslår videre at et slikt ansvar også bør tillegges arbeidslivets organisasjoner:

Organisasjonene i arbeidslivet har stor innflytelse på det norske samfunn, i særlig grad LO og NHO. (...) Organisasjonenes sentrale stilling i samfunnslivet tilsier at offentlige myndigheter må kunne kreve noe av organisasjonene når det gjelder

innsats for å skape reell likestilling mellom kvinner og menn. Deres ansvar bør nedfelles i likestillingsloven på linje med ansvaret loven pålegger offentlige myndigheter (Norsk Kvinnesaksforening 1993:8).

En forestilling om at flere aktører enn offentlige myndigheter bør tillegges en plikt til å arbeide for likestilling, blir dominerende utover 1990-tallet. I *Lovendringsnotatet* (1995) foreslår referansegruppen å utvide aktivitetsplikten til å gjelde alle arbeidsgivere, også i privat sektor. Departementet skriver i *Høringsnotatet* om aktivitetsplikt at det offentlige har et særlig ansvar for likestilling, men understreker samtidig at:

(...) ansvaret for å legge til rette for å fremme likestilling ikke skal eller kan være et ansvar bare for offentlige myndigheter. De offentlige myndigheter er kun en av flere aktører på sentrale samfunnsområder. Det fremstår som viktig at loven signaliserer at også andre aktører har ansvar for likestillingsarbeidet (1999:7).

Likestilling rammes her inn som *noe mer* enn et offentlig ansvar. Men likestilling konstrueres ikke som et ansvar for hvilke som helst aktører: “Aktivitetsplikten utvides til å omfatte *arbeidsgivere* i privat sektor og *arbeidslivets organisasjoner*” (ibid., *min utheving*). Andre institusjoner, slik som eksempelvis interesseorganisasjoner utenfor arbeidslivet og utdanningsinstitusjoner, tillegges ikke en slik plikt. Det er med andre ord en klar grense for den romlige innrammingen. I *Høringsnotatet* begrunner departementet dette slik:

Departementet mener arbeidslivet peker seg ut. Mulighetene for å gjennomføre likestilling mellom kjønnene henger tett sammen med situasjonen og utviklingen på dette området. De innflytelsesrike aktørene på dette området – partene i tillegg til offentlige myndigheter – har derfor store muligheter til å legge føringer på og skape framdrift i likestillingsarbeidet (ibid.).

Likestillingsombudet skriver tilsvarende i sin høringsuttalelse:

Man kan spørre seg om ikke andre organisasjoner også burde ha en plikt til å arbeide for likestilling innenfor sine virkefelt. Arbeidslivets organisasjoner står imidlertid i en særstilling når det gjelder innflytelse på arbeidslivet, som etter mitt syn er blant de aller viktigste områder for likestillingsarbeidet (Likestillingsombudets høringsuttalelse i brev til BFD 01.02.2000).

Flere høringsinstanser støtter et slikt syn: “Arbeidslivet er fortsatt den viktigste arenaen for likestilling, og arbeidsgiverne har en nøkkelrolle i det videre arbeidet” (Akademikernes høringsuttalelse i brev til BFD av 26.01.2000). Den eneste høringsinstansen som problematiserer avgrensingen til arbeidslivet er Høgskolen i Finnmark:

(...) Samtidig legger denne prinsipperklæringen stor vekt på en aktivitetsplikt knyttet til arbeidsmarkedet, noe som gir et bilde av at Likestillingsloven først og fremst er en pålagt funksjon innenfor arbeidsmarkedets virksomhetsområde. Vi mener prinsipperklæringen må inneholde grunnleggende prinsipper for likestilling som også omfatter teritorielle enheter (Høgskolen i Finnmarks høringsuttalelse i brev til BFD av 01.02.2000).

Den romlig innrammingen av aktivitetsplikt og redegjørelse blir ellers ikke problematisert i høringsrunden. I Odelstingsproposisjonen foreslår departementet å avgrense aktivitetsplikten til arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner i tråd med forslaget i *Høringsnotatet* (1999).

4.3.2 Arbeid for likestilling – grenser for plikt?

Aktivitet for å fremme likestilling konstrueres altså som arbeidsgiveres og arbeidslivets organisasjoners ansvar. Jeg vil her se på innrammingen av omfanget av forslagene om handlingsplaner og redegjørelse der det stilles konkrete krav til aktivitet. Handlingsplaner for likelønn nevnes i *Likestillingsmeldingen* (1991-92):

Enkelte land har pålagt alle arbeidsgivere eller bedrifter over en viss størrelse å utarbeide forpliktende *likelønnsplaner* (se kapittel 6). Dette er utvilsomt en drastisk inngripen i partenes frie forhandlingsrett. Etter regjeringens mening bør partene i arbeidslivet på *frivillig grunnlag* vurdere bruk av forpliktende opptrappings- og handlingsplaner i likelønnsarbeidet (St.meld.nr.70 (1991-92:43, original utheving).

Handlingsplaner for likelønn blir altså sett på som en “drastisk inngripen i partenes frie forhandlingsrett” (ibid.). På midten av 1990-tallet blir handlingsplaner for likestilling igjen vurdert av referansegruppen nedsatt av Barne- og familie-

departementet. Det foreslås at arbeidsgivere med mer enn 35 ansatte pålegges å utarbeide årlige handlingsplaner for likestilling på arbeidsplassen (*Lovendringsnotatet* 1995).

Barne- og familiedepartementet kommer imidlertid frem til at de *ikke* ønsker å fremme forslag om handlingsplaner for likestilling slik som referansegruppen foreslår. I *Høringsnotatet* begrunner departementet dette med at:

(...) På den annen side har man notert seg en sterk motstand fra næringslivet og en del fagorganisasjoner mot et slikt alternativ. Departementet mener at en vellykket gjennomføring av krav om handlingsplaner, krever en positiv holdning fra dem som i praksis skal sette tiltakene ut i livet. Man ser også at det vil være nødvendig å sette store ressurser på kontroll og oppfølging av kravet dersom, det skal gjennomføres fullt ut etter intensjonene. Et så vidt omfattende forslag som handlingsplaner harmonerer heller ikke med regjeringens ønske om å *redusere tid og ressurskrevende pålegg* rettet mot næringslivet. Regjeringen ønsket heller ikke å komme med *nye tyngende pålegg* på kommunesektoren. Departementet vil derfor ikke legge frem forslag om innføring av handlingsplaner for likestilling (1999:90, *min utheving*).

Handlingsplaner representeres altså å kreve for store ressurser. Isteden foreslår departementet at virksomheter skal *redegjøre* for likestilling: “Forslaget er lite byråkratisk og krever ikke utarbeiding av ytterligere dokumenter eller skjema eller nye rutiner, men forutsetter en relativt liten ekstra innsats ved utarbeidingen av årsberetningen” (ibid.:90). Blant arbeidsgiverorganisasjonene er det imidlertid fortsatt tildels sterk motstand.³⁷ Høringsuttalelsen til Finansnæringens Arbeidsgiverforening er typisk i så måte:

Vi er motstander av forslaget, jfr tvangsargumentasjonen. (...) det [vil] nødvendig-gjøre en flora av statistikker på bedriftsnivå. Dette vil representere en kostbar og tyngende plikt for den enkelte virksomhet og et betydelig byråkrati (Finansnæringens Arbeidsgiverforenings høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon mener holdningsskapende arbeid bør være det sentrale: “Den form for redegjørelse som er beskrevet (...) er for

³⁷ Finansnæringens Arbeidsgiverforening, Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning er imot forslaget.

omfattende og tidkrevende, og vil kreve omfattende undersøkelser for å få brakt alle relevante opplysninger frem” (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon i brev til BFD av 28.01.2000).

Flere av høringsinstansene ønsker imidlertid handlingsplaner for likestilling.³⁸ Disse påpeker at dersom bestemmelsen skal ha effekt, må den være mer forpliktende. Likestillingsombudet skriver:

Et påbud om å utarbeide handlingsplaner vil være et effektivt virkemiddel for å få igang likestillingsarbeidet på den enkelte arbeidsplass. Kravet til innhold i handlingsplanene kunne utformes svært konkret slik at planen kan bli et anvendelig arbeidsredskap for likestilling i virksomheten. Jeg tror man vil oppnå adskillig mer med et slikt krav enn det som blir følgen av departementet sitt forslag om redegjørelser for likestilling i årsberetninger m.v. (Likestillingsombudets høringsbrev til BFD av 01.02.2000).

Akademikerne skriver at de er: “(...) noe bekymret over en situasjon der loven inneholder sterke intensjoner og klare målsettinger, men der de mer konkrete kravene til oppfølging ikke er tydeliggjort” (Akademikernes høringsuttalelse i brev til BFD av 26.01.2000). Kvinnefronten argumenterer tilsvarende i sin høringsuttalelse: “[F]or å oppnå en signifikant effekt av en slik bestemmelse, må den være mer enn en ren oppsummering/redegjørelse i ettertid” (Kvinnefrontens høringsuttalelse i brev til BFD av 09.02.2000). Kommuneforbundet skriver:

NKF oppfatter det også som uheldig og uriktig når utarbeidelse av handlingsplaner beskrives som “*nye tyngende pålegg*”. Dette gir dårlige signaler til en kvinne-dominert sektor som sliter med store utfordringer i likestillingsarbeidet. NKF er imidlertid enig med regjeringen når det påpekes at innføring av handlingsplaner ville kreve store ressurser til oppfølging. (...) NKF mener det må prioriteres på en tilsvarende måte for å få effekter (Norsk Kommuneforbunds høringsuttalelse i brev til BFD av 21.01.2000, original utheving).

I Odelstingsproposisjonen foreslås likevel redegjørelse for likestilling heller enn handlingsplaner (Ot.prp.nr.77 (2000-2001)).

³⁸ Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Akademikerene, Norsk Helse- og Sosialforbund, Norsk Kommuneforbund, Yngre legers forening, Kvinnefronten, Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og Norges forskningsråd skriver eksplisitt at de ønsker handlingsplaner for likestilling.

4.3.3 Innramming av aktivitetsplikt for likestilling – en diskusjon

Aktivitetsplikt for likestilling rammes inn som et ansvar for arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner, og den mer konkrete plikten begrenses i omfang til en redegjørelse for likestilling. I dette avsnittet diskuterer jeg innrammingenes effekter. I siste instans er dette et spørsmål om lovforslagene kan bidra til å endre kjønnsrelasjonenes status quo.

Lovforslaget om aktivitetsplikt begrenses til arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Likestilling representeres således som et problem som henger sammen med forholdene i arbeidslivet. Men denne avgrensingen til arbeidslivet setter samtidig begrensninger for hva man kan se. Andre forhold som påvirker likestilling mellom kjønnene, slik som arbeid utført i familien, fanges ikke inn i en slik forståelse av likestilling. Men samtidig er altså diskursen meningsdannende i den forstand at det skapes et inntrykk av at ‘hele’ likestillingsproblemet kan løses gjennom arbeidslivet. Slik blir den med på å skape et *inntrykk* av at et problem har funnet sin løsning (Edelman 1988; Aubert 1954/1990).

Arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner tillegges altså et *ansvar* for likestilling. Men et ansvar impliserer også en rettighet til å kontrollere et problem slik jeg har diskutert i forhold til likelønnsspørsmålet. Hva som ligger i et begrep om likestilling fremstår som delvis uspesifisert og opp til arbeidsgivere og arbeidslivets selv å definere. Aktivitetsplikt kan likevel være en viktig innovasjon gitt de problemer som er assosiert med ikke-diskrimineringsbestemmelser der det enkelte individ må klage inn diskriminering i etterkant (jamfør Bacchi 1996:110). Innenfor rammen av aktivitetsplikt representeres likestilling i arbeidslivet som et faktisk ansvar for arbeidsgivere, og ikke bare som et ansvar for den enkelte kvinne og mann.

Hvilke effekter kan vi forvente av en lovbestemmelse om redegjørelse og aktivitetsplikt? Det konstrueres klare grenser for hvilket ansvar som tillegges arbeidsgivere. Likestilling representeres ikke å være et så viktig eller alvorlig problem at pliktregler eller tvang er nødvendig. Språket som brukes i denne

debatten har i seg selv implikasjoner. Ved å referere til handlingsplaner som “tid og ressurskrevende pålegg” konstrueres likestilling som et problem det ikke er nødvendig å bruke mye ressurser på å løse. Flere av høringsinstansene peker på svakheter ved lovforslaget om redegjørelse fordi det ikke stiller konkrete krav til virksomhetene. I den britiske debatten om likestillingslovgivningen hevder Hepple, Coussey og Choundury at regulering som ikke inneholder konkrete forpliktelser bare vil føre til endringer i virksomheter som selv ønsker å være i forkant på dette feltet, men ikke i virksomheter som av økonomiske eller sosiale grunner er skeptiske til endring (2000:57). Gitt en innramming av et konkret krav til aktivitet som en uforpliktende redegjørelse, er det slik sett grunn til å stille spørsmålstegn ved om organisasjonsrutinene i arbeidslivet vil endres radikalt.

SEKSUELL TRAKASSERING

You must first lay it down for a foundation in general that there is an inequality in the sexes, (...). Your sex will be the better prepared from this necessary reflection for the compliance and passiveness that may be required and is necessary for the better performance of those duties which seem to be most properly assigned to it by nature.

(Henry S. Keating: *The Female Friend; or Duties of Christian Virgins to which is added, Advises to a Young Married Lady*. 1809:48).

Seksuell trakassering er et av de nye ‘problemene’ som ble satt på dagsorden av feminister som en utfordring til kjønnsrelasjonenes status quo (Bacchi 1999:181). I 1970-årene kom seksuell trakassering opp på den politiske agendaen, først i USA, deretter i Europa. I Norge har det blitt forsket på seksuell trakassering først og fremst fra 1990-tallet.³⁹ Slik sett utgjør konstruksjonen av seksuell trakassering en klassisk politiseringsprosess: “[W]hile sexual harassment has always occurred, until recently it was not named, thus had no *social* existence” (Wood sitert i Bacchi 1999:181, original utheving). Både USA, Canada og Australia har vedtatt regler som forbyr seksuell trakassering.⁴⁰ I Norge har seksuell trakassering ikke vært regulert gjennom likestillingsloven. På 1990-tallet fremmes det imidlertid forslag om å innføre en spesifikk bestemmelse om seksuell trakassering. De andre nordiske landene fikk bestemmelser om seksuell trakassering i likestillingslovgivningen på 1990-tallet. Den svenske likestillingslovens § 22 inneholder et forbud mot å trakassere en arbeidstaker på grunn av at arbeidstakeren har avvist arbeidsgiverens seksuelle tilnærmelser. Lovens § 6 pålegger arbeidsgivere å: “(...) vidta åtgärder för

³⁹ Se eksempelvis Frøberg og Sørensen (1992) og Brantsæter og Widerberg (1992).

⁴⁰ I USA regnes seksuell trakassering som kjønnsdiskriminering, hvilket innebærer brudd med Civil Rights Act av 1964. I Canada og Australia er seksuell trakassering regulert i henholdsvis Canadian Charter of Rights, Sex Discriminations Act 1984 og i Australian Sex Discriminations Act (Ot.prp.nr.77 (2000-2001): 67).

att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier.” Tilsvarende pålegger den finske likestillingslovens § 6 arbeidsgivere å se til at arbeidstakere ikke utsettes for trakassering. Den danske likestillingsloven fastsetter i § 1 at lovens formål blant annet er å “modvirke seksuel chikane”.

Formålet med dette kapittelet er å analysere hvordan seksuell trakassering representeres og rammes inn i den norske diskursen om likestillingsloven. To debatter blir fokusert: for det første debatten i forbindelse med *Likestillingsmeldingen* (1991-92), og for det andre debatten rundt *Høringsnotatet* (1999). Innledningsvis (5.1) ser jeg på hvordan seksuell trakassering kommer på den politiske dagsorden i forhold til likestillingsloven på 1990-tallet. I andre del (5.2) analyserer jeg problemrepresentasjonene som ligger i de ulike lovforslagene om seksuell trakassering. Dette handler om seksuell trakassering som et *strukturelt problem*, som *uønsket seksuell oppmerksomhet*, og til slutt om seksuell trakassering som *krenkelse* og *negativ konsekvens*. Som jeg vil diskutere, er det avgjørende at selve definisjonene av seksuell trakassering får en så sentral plass i lovforslagene. I tredje del (5.3) diskuterer jeg innrammingen av lovforslaget om vern og forbud mot seksuell trakassering, og implikasjoner av de ulike innrammingene.

5.1 TEMATISERING – SEKSUELL TRAKASSERING SOM ET OFFENTLIG ANLIGGENDE (1990-2001)

Likestillingsombudet tar for første gang opp seksuell trakassering i et problemnotat “Om uønsket seksuell oppmerksomhet på arbeidsplassen” (*Likestillingsombudets årsmelding 1990*:109). I sitt andre notat om seksuell trakassering henviser Ombudet til en MMI-undersøkelse som viser at 1 av 5 kvinner har vært utsatt for trakassering eller uønsket seksuell oppmerksomhet på jobben: “Det skulle derfor ikke være nødvendig med ytterligere dokumentasjon for å vise at det bør tas initiativ for å løse problemet” (*Likestillingsombudets årsmelding 1992*:97). I *Likestillingsmeldingen* diskuteres seksuell trakassering i forhold til endringer i likestillingsloven (St.meld.nr.70 (1991-92):63-64). Det blir imidlertid ikke foreslått en bestemmelse

om seksuell trakassering i likestillingsloven: “Etter departementets vurdering er Likestillingsombudet et lite egnet organ for behandling av saker som direkte gjelder seksuell trakassering” (ibid.:64). Barne- og familiedepartementet konkluderer bare med at det i samarbeid med Kommunaldepartement vil vurdere hensiktsmessigheten av spesifikke bestemmelser mot seksuell trakassering i arbeidsmiljøloven (ibid.).

I arbeidet med *Likestillingsmeldingen* (1991-92) er det bare Likestillingsutvalget i Borre kommune som foreslår en bestemmelse om seksuell trakassering i likestillingsloven (Borre kommune i brev til BFD av 29.01.1993). I stortingsbehandlingen av meldingen blir seksuell trakassering heller ikke diskutert. Hverken i Forbruker- og administrasjonskomitéens innstilling (Innst.S.nr.148. (1992-1993)), eller under debatten i Stortinget 11. mai 1993⁴¹ drøftes seksuell trakassering. I 1995 blir arbeidsmiljøloven endret. Det slås fast at arbeidsgivere skal legge til rette for at arbeidstakere ikke skal: “(...) utsettes for trakassering eller annen utilbørlig oppførsel”. Seksuell trakassering nevnes ikke i selve lovteksten, men i henhold til forarbeidene skal seksuell trakassering dekkes av bestemmelsen (Ot.prp.nr.50 (1993-94):65).

Likestillingsombudet tar i 1998 igjen opp seksuell trakassering i et brev til Barne- og familiedepartementet. Hun argumenterer her for at det bør vurderes å inkorporere en bestemmelse om seksuell trakassering i likestillingsloven (Likestillingsombudets brev til BFD av 22.07.1998). I *Høringsnotatet* foreslår departementet å lovfeste et *vern* mot seksuell trakassering i likestillingsloven (1999:100). Ansvar for vernet tillegges arbeidsgivere og ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner. De fleste høringsinstansene støtter innføring av en lovbestemmelse om seksuell trakassering i likestillingsloven, men få av instansene går i sine høringssvar spesifikt inn på begrunnelsene for forslaget. I Odelstingsproposisjonen foreslår departementet, i tillegg til et vern mot seksuell trakassering, også et *forbud* som skal håndheves direkte ovenfor den som trakasserer

⁴¹ Et unntak er Stortingsrepresentant Karin Lian, Arbeiderpartiet, som nevner seksuell trakassering i sitt innlegg uten å gå videre inn på temaet (Stortingsforhandlinger 11.05.1993:3673).

(Ot.prp.nr.77 (2000-2001):72). Barne- og familiedepartementet foreslår følgende ordlyd til en ny § 8a om seksuell trakassering:

Det er ikke tillatt å utsette en annen for seksuell trakassering. Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer. Seksuell trakassering regnes som forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner har ansvar for å forebygge og å søke å hindre at seksuell trakassering skjer innenfor sitt ansvarsområde (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):121).

5.2 SEKSUELL TRAKASSERING – HVA SLAGS PROBLEM?

Seksuell trakassering konstrueres på 1990-tallet som et offentlig anliggende. Men hva er egentlig problemet representert å være? I *Høringsnotatet* blir det lagt vekt på at seksuell trakassering må defineres for å gi en “(...) tydeliggjøring av hva som omfattes av vernet, og hva som faller utenfor” (1999:101). Flere av høringsinstansene påpeker nødvendigheten av en definisjon: “Vi er også svært tilfredse over at man har definert hva som menes med seksuell trakassering” (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbunds høringsuttalelse i brev til BFD av 01.02.2000). Et tilsvarende syn finnes hos Høgskolen i Telemark: “(...) vi vil peke på at det er svært vanskelig å komme fram til en presis nok definisjon av hva som menes med seksuell trakassering, hvilket gjør det vanskelig å praktisere lovbestemmelsen” (Høgskolen i Telemarks høringsuttalelse i brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 20.12.1999).

Spørsmålet blir da hvilke spesifikke representasjoner av seksuell trakassering som finnes i diskursen. Jeg har identifisert tre dominerende representasjoner. Først (5.2.1) analyserer jeg representasjonen av seksuell trakassering som et *strukturelt problem* – som et spørsmål om (arbeids)miljø, likestilling og makt. Deretter (5.2.2) diskuterer jeg seksuell trakassering som *uønsket seksuell oppmerksomhet*. Jeg vil også (5.2.3) analysere hvilket *hensyn* seksuell trakassering er representert å være, nemlig *krenkelse av menneskelig verdighet* og et spørsmål om å forhindre *negative*

konsekvenser. Til slutt (5.2.4) diskuterer jeg noen implikasjoner av de ulike representasjonene.

5.2.1 Seksuell trakassering som *strukturelt problem* – miljø, makt og likestilling

Seksuell trakassering representeres å henge sammen med ulike strukturelle forhold - miljø, makt og likestilling. I forslagene flyter disse representasjonene til dels over i hverandre. Likestillingsombudet skriver: “Seksuell trakassering er et arbeidsmiljøproblem som krever at både arbeidsledere og arbeidsgivere tar problemet på alvor” (*Likestillingsombudets årsmelding 1990*:112). Også i *Likestillingsmeldingen* representeres seksuell trakassering å være et problem knyttet til arbeidsmiljøet: “Etter departementets vurdering er seksuell trakassering ofte et arbeidsmiljøproblem, med sterke likhetspunkter til mobbing på arbeidsplassen” (St.meld.nr.70 (1991-92):64). Seksuell trakassering blir altså definert som et *arbeidsmiljøproblem* heller enn et *likestillingsproblem* der det henvises direkte kjønnsrelasjoner. Et unntak er Likestillingsutvalget i Borre, som i et brev med innspill til *Likestillingsmeldingen* skriver at: “Vi vil sterkt understreke at likestillingsloven må behandle denne siden av *likestillingsproblemet*” (Borre kommunes brev til BFD av 29.01.1993, *min utheving*).

Representasjonen av seksuell trakassering som et arbeidsmiljøproblem holder seg på 1990-tallet. I *Høringsnotatet* skriver departementet: “[D]et som er viktig er at seksuell trakassering behandles som et problem for arbeidsmiljøet, i foreningslivet osv. og ikke som et individuelt problem for den/de det rammer, (...)” (1999:100). Nødvendigheten av en slik vinkling blir blant annet påpekt av Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet NTNU: “Seksuell trakassering bør behandles som et problem i arbeidsmiljøet, og ikke som et individuelt problem (...)” (NTNUs høringsuttalelse i brev til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 21.12.1999). I Odelstingsproposisjonen blir det videre eksplisitt understreket at seksuell trakassering: “(...) må betraktes som et kollektivt strukturelt og kulturelt problem, og ikke som et individuelt problem” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):64).

I *Høringsnotatet* sies det ikke hvorvidt seksuell trakassering er et likestillingsproblem, men at vernet skal gjelde: “uavhengig av kjønn og uavhengig om det skjer individuelt eller som en del av en større gruppe” (1999:100). At en bestemmelse om seksuell trakassering inkorporeres i likestillingsloven, understreker likevel at dette ikke bare forstås som et arbeidsmiljøproblem. I Odelstingsproposisjonen er en dobbel problemrepresentasjon eksplisitt til stede: “Arbeidet med å redusere seksuell trakassering er både et ledd i likestillingsarbeidet og et ledd i forbedringen av det psykososiale arbeidsmiljø” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):64). I Odelstingsproposisjonen skrives det også at seksuell trakassering: “(...) først og fremst er noe som kvinner utsettes fra av menn” (ibid.:63). Det slås videre fast i proposisjonen at seksuell trakassering er “forskjellsbehandling på grunn av kjønn” (ibid.:72).

En del av høringsinstansene ønsker imidlertid ikke at seksuell trakassering skal forstås som et likestillingsproblem. Foreningen 2 Foreldre skriver i sin uttalelse til *Høringsnotatet* (1999):

(...) En del problemer som til nå er blitt sett på som kvinnespesifikke, viser seg altså å gjelde begge kjønn. Dette gjør at problemfelt som f. eks. seksuell trakassering, like gjerne kan omtales i arbeidsmiljø- og straffelovgivningen som i likestillingsloven (Foreningen 2 Foreldres høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

Foreningen 2 Foreldre aviser altså av dette er et kvinnespesifikt problem. Norges forskningsråd støtter i sin høringsuttalelse lovfestet vern mot seksuell trakassering, men er skeptiske til om likestillingsloven er egnet:

Å lovfeste vern mot seksuell trakassering i likestillingsloven, kan imidlertid befeste en holdning om at seksuell trakassering utelukkende er et likestillingsproblem, der menn er overgripere og kvinner er ofre, eller kanskje i sjeldnere grad vice versa. En bør være oppmerksom på at seksuell trakassering også kan forekomme mellom personer av samme kjønn, eksempelvis finner vi også tilfeller av trakassering med referanse til seksuell legning (Norges forskningsråds høringsuttalelse i brev til BFD av 28.01.2000).

Kommunal- og regionaldepartementet hevder i sin høringsuttalelse at seksuell trakassering ikke er et problem som skiller seg ut fra andre problemer på arbeidsplassen:

Seksuell trakassering på arbeidsplassen hører etter vårt skjønn naturlig innunder det problemkompleks som gjelder forholdet arbeidsgiver/arbeidstaker og forholdet arbeidstakere imellom. Seksuell trakassering er i og for seg bare ett av mange potensielle problemkomplekser i relasjonene på en arbeidsplass, og det står sånn sett ikke i noen særstilling (Kommunal- og regionaldepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 28.01.2000).

Kommunal- og regionaldepartementets ønsker altså ikke at seksuell trakassering skal representeres som et likestillingsproblem.⁴²

Seksuell trakassering knyttes også til et begrep om makt. Likestillingsombudet skriver i sitt problemnotat fra 1990 at seksuell trakassering er: “(...) bruk av sex som maktmiddel i en arbeidssituasjon” (*Likestillingombudets årsmelding 1990*:109). Ombudet skriver videre: “Forskning viser at seksuell trakassering hovedsakelig er et kvinneproblem. Arbeidslivet er fortsatt kjønnsdelt og hovedtyngden av sjefer er menn med kvinnelige underordnede” (ibid.). I *Likestillingsmeldingen* nevnes også “bruk av sex som maktmiddel” som en mulig definisjon av seksuell trakassering (St.meld.nr.70 (1991-92):63). I *Høringsnotatet* tar departementet i vurderingen av seksuell trakassering også opp et begrep om makt: “Ofte vil det være en maktubalanse mellom den som trakasserer og den trakasserte” (1999:101). Samtidig kobles maktubalanse i *Høringsnotatet* til *konsekvenser*: “Denne maktubalansen må gi negative konsekvenser for den som blir trakassert, for miljøet i organisasjonen, på arbeidsplassen ol.” (ibid.). Det er altså ikke maktubalansen som sådan, men de konsekvenser en slik maktubalanse kan få for den som utsettes for seksuell trakassering som representeres som problemet. Kvinnefronten er den eneste høringsinstansen som kritiserer en problemforståelse som knytter makt til posisjon:

⁴² Slik sett er dette også en diskurs om eierforholdet til politikken: om hvem ansvaret for å løse ‘problemet’ seksuell trakassering.

I høringsnotatet pekes det også på at det må foreligge en maktubalanse mellom den som trakasserer og den trakasserte. I den sammenheng vil Kvinnefronten peke på at det er en bred oppslutning i dagens forskning om kjønn og seksualitet at det foreligger en implisitt maktubalanse mellom kjønnene. Kvinners generelle fysiske og seksuelle sårbarhet er en del av det bildet slike bestemmelser må tolkes i lys av. Kvinnefronten foreslår at lovbestemmelsen tar høyde for at kjønnene ikke er likestilte på dette området, uavhengig av formell posisjon i en virksomhet (Kvinnefrontens høringsuttalelse i brev til BFD av 09.02.2000).

Kvinnefronten ser her seksuell trakassering i sammenheng med en implisitt maktubalanse mellom kjønnene uavhengig av posisjon. I Odelstingsproposisjonen stadfestes det likevel at makt knyttes til posisjon:

Det vil være sentralt om det foreligger avhengighetsforhold og maktrelasjoner mellom den som utsettes for uønsket seksuell oppmerksomhet og den som gir oppmerksomheten. For eksempel vil det lettere konstateres at det dreier seg om seksuell oppmerksomhet dersom den som trakasserer formelt sett er i en overordnet posisjon i forhold til den som rammes (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):73).

Men seksuell trakassering representeres ikke bare å være et problem som henger sammen med arbeidsmiljø, likestilling og makt. Parallelt i diskursen står en representasjon av seksuell trakassering som uønsket seksuell oppmerksomhet.

5.2.2 Seksuell trakassering som *uønsket seksuell oppmerksomhet*

I Likestillingsombudets første problemskisse om seksuell trakassering inngår en representasjon av seksuell trakassering som uønsket seksuell oppmerksomhet allerede i tittelen: “Om uønsket seksuell oppmerksomhet på arbeidsplassen” (*Likestillingsombudets årsmelding 1990*:109). I *Likestillingsmeldingen* skriver Barne- og familiedepartementet tilsvarende: “Seksuell trakassering er et nytt navn på et gammelt problem – uønsket seksuell oppmerksomhet (...)” (St.meld.nr.70 (1991-92):63). Det sies videre at: “Kvinner og menn har en noe ulik tolkning av hva som er seksuell trakassering og hva som er seksuell oppmerksomhet” (ibid.). En slik representasjon holder seg på 1990-tallet. I departementets *Høringsnotat* sies det innledningsvis om seksuell trakassering at: “Det må foreligge en seksuell oppmerksomhet som må være *uønsket*” (1999:101). Kvinnefronten ønsker i enda

sterkere grad å knytte definisjonen av seksuell oppmerksomhet til individuelle opplevelser av hva som er plagsomt:

Kvinnefronten synes også at definisjonen av seksuell trakassering er unødvendig snever. Hva som oppfattes som seksuell trakassering er uhyre individuelt og kan ikke begrenses til å omfatte handlinger som kun faller inn i under bestemte typer situasjoner. Hvis en person blir utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet som oppleves som plagsom og belastende i sin virksomhet, må dette være tilstrekkelig til å omfattes av bestemmelsen. Kvinnefronten mener derfor at uønsket seksuell oppmerksomhet er en bedre betegnelse enn seksuell trakassering (Kvinnefrontens høringsuttalelse i brev til BFD av 09.02.2000).

Luftfartsverket peker i sin høringsuttalelse på at oppfattelsen av hva som er uønsket varierer, og at det derfor vil:

[V]ære vanskelig å fastsette grensen både for hva som er å anse som seksuell trakassering og for hva som bør kunne aksepteres, og *toleransegrensen vil være forskjellig fra person til person*. Både begrepet og området for bestemmelsen er dermed klart skjønnsmessig (Luftfartsverkets høringsuttalelse i brev til Samferdselsdepartementet av 19.01.2000, *min utheving*).

Tilsvarende skriver Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon: “Oppfattelsen av om man har blitt diskriminert, og eventuelt seksuelt trakassert, er særdeles subjektiv, (...)” (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjons høringsuttalelse i brev til BFD av 28.01.2000). Om en handling bør oppfattes som seksuell trakassering knyttes derfor til mottagers toleranse, heller enn handlingen selv. Ellers er det ingen av høringsinstansene som problematiserer definisjonen av seksuell trakassering som seksuell oppmerksomhet. I Odelstingsproposisjonen understrekes representasjonen av seksuell trakassering som uønsket oppmerksomhet ytterligere, ved at den som utøver oppmerksomheten må gjøres klar over at en handling ikke er ønsket for at den skal anses som seksuell trakassering:

(...) Den som utøver oppmerksomheten må likevel bli gjort klar over at handlingen er uønsket. Seksuell oppmerksomhet vil derfor gå over til seksuell trakassering dersom den som utøver den fortsetter til tross for at det er blitt gjort klart at mottaker anser den seksuelle oppmerksomheten som uønsket (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):72).

Det er dermed oppmerksomhet som er uønsket fra ‘offerets’ ståsted som representeres som problematisk. Hva som er uønsket oppmerksomhet skal i følge Odelstingsproposisjonen tolkes ut fra en “kvinne-norm”:

(...) [fordi] kvinner og menn ofte har ulik oppfatning av hva som er negativ seksuell oppmerksomhet. For å gi et effektivt vern mot seksuell trakassering, skal det legges til grunn en “kvinne-norm” og ikke en kjønnsnøytral norm. En rettesnor kan være hva den *alminnelige fornuftige kvinne* ville ha oppfattet som plagsomt (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):115, *min utheving*).

Om en handling er et ‘problem’ kan derfor avgjøres av hva “den alminnelige fornuftige kvinne” ville ha oppfattet som plagsomt.

Men problemet representeres ikke bare som *uønsket* oppmerksomhet. Definisjonene av seksuell trakassering knytter dette til uønsket *seksuell* oppmerksomhet. Betegnelsen ‘seksuell’ brukes både i Likestillingsombudets problemnotat fra 1990 og fra 1992 (*Likestillingsombudets årsmelding 1990*; *Likestillingsombudets årsmelding 1992*). Departementet skriver i *Høringsnotatet*:

Departementets forslag til definisjon er noe smalere enn definisjonen etter svensk lovgivning. Den svenske definerer trakassering som både uønsket seksuell oppmerksomhet av seksuell natur eller uønsket oppmerksomhet på grunn av kjønn. Det sistnevnte vil dekke situasjoner hvor for eksempel noen bruker kjønns spesifikke uttrykk som oppfattes som negative. Det er departementets vurdering at den svenske definisjonen vil være vanskelig å håndheve (1999:101).

Senter for kvinneforskning ved Universitetet i Tromsø kritiserer koblingen mellom uønsket oppmerksomhet og handlinger av ‘seksuell natur’: “Et slikt regelverk kan lett bli seksualfientlig. I Norge ser de fleste positivt på at seksuelle relasjoner oppstår på arbeidsplasser osv.” (Senter for kvinneforskning’s høringsuttalelse i brev til BFD av 02.02.2000). Norsk studentunion er ellers den eneste høringsinstansen som tar opp dette i sin uttalelse:

I nest siste avsnitt av punkt 5.2 hevder departementet at *uønsket oppmerksomhet på grunn av kjønn* ikke skal være med i lovteksten, fordi man vurderer det dithen at det blir *vanskelig å håndheve* (!). Man kan forestille seg en del andre lovbrudd som er vanskelige å håndheve, uten at man bør legalisere dem av den grunn (Norsk studentunions høringsuttalelse i brev av 01.02.2000, original utheving).

I Odelstingsproposisjonen knyttes seksuell trakassering likevel til begrepet ‘seksuell natur’: “[F]or at det skal foreligge seksuell trakassering må det for det første være utvist “*seksuell oppmerksomhet*”. Med dette menes at oppmerksomheten må være *seksuelt betont* eller av *seksuell natur*” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):72, *min utheving*).

5.2.3 Seksuell trakassering som *krenkelse* og som negativ *konsekvens*

I de to forrige avsnittene har jeg sett på definisjoner av seksuell trakassering knyttet til hva slags årsak problemet er representert å ha. Jeg skal her se på hva slags *hensyn* seksuell trakassering er representert å være – det er med andre ord et spørsmål om *hvorfor* lovregulering av seksuell trakassering er ønskelig. Dette handler i debatten om krenkelse menneskelig verdighet, og fra slutten av 1990-tallet om å forhindre negative konsekvenser.

I *Likestillingsmeldingen* (1991-92) legges det ikke eksplisitt vekt på *hvorfor* seksuell trakassering er viktig å lovregulere. Likestillingsutvalget i Borre skriver imidlertid i sitt innspill til meldingen at: “Vi ønsker at loven skal ta opp problemene omkring seksuell trakassering på arbeidsplassen. Slik trakassering handler om å krenke menneskelig verdighet” (Borre kommune i brev til BFD av 29.01.1993, original understrekning). I *Høringsnotatet* (1999) er ikke en representasjon av seksuell trakassering som krenkelse av verdighet til stede. Norske Kvinnelige Akademikere poengterer imidlertid i sin høringsuttalelse at seksuell trakassering representerer en: “[K]renkelse av enkeltindivider både som elever, studenter og arbeidstakere” (Norske Kvinnelige Akademikers høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2001). I Odelstingsproposisjonen slås det fast av seksuell trakassering er: “[O]vergrep mot den enkeltes personlige integritet” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):63).

Fra slutten av 1990-tallet handler spørsmålet om hvorfor seksuell trakassering er viktig å regulere først og fremst om å forhindre negative konsekvenser. Jeg skal her se hvordan et begrep om *konsekvens* for den enkelte og for miljøet går inn i selve definisjonen av seksuell trakassering. I *Høringsnotatet* foreslår departementet følgende ordlyd til lovparagrafen om seksuell trakassering: “Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som gir *negative konsekvenser for den eller de oppmerksomheten rammer*” (1999:102, *min utheving*). Likestillingsombudet er skeptisk til at seksuell trakassering skal defineres ut fra et kriterium knyttet til konsekvenser:

Jeg er imidlertid usikker på om kriteriet ‘negative konsekvenser’ er velegnet til å skille ut de handlingene man ønsker å komme til livs. Kriteriet er problematisk fordi vurderingen av om loven er overtrådt ofte vil bli avhengig av subjektive forhold på fornærmedes side. Mennesker reagerer ulikt på denne typen handlinger. Det vil variere fra person til person hvorvidt det kan sies å foreligge negative konsekvenser eller ikke, ihvertfall når det gjelder fysiske belastninger osv. Handlinger som i det ytre fremstår som like kan dermed måtte behandles ulikt avhengig av den fornærmedes sin reaksjon. Man kan for eksempel tenke seg to kollegaer som er blitt utsatt for akkurat samme handlinger fra sin overordnede. Den ene får store psykiske problemer, mens den andre ignorerer handlingen. Skal man si at loven er overholdt ovenfor den ene men ikke den annen? (Likestillingsombudets høringsuttalelse i brev til BFD av 01.02.2000).

Også Norsk studentunion kritiserer fokuset på konsekvenser: “Er det nok at offeret finner det ubehagelig? Vi vurderer det slik at formuleringen kan begrense virkeområdet for loven (...)” (Norsk studentunions høringsuttalelse i brev til BFD av 01.02.2000). Ellers er det ingen av høringsinstansene som problematiserer at et begrep om konsekvens knyttes til lovbestemmelsen. Den Norske Advokatforening mener at man i en bedømmelse skal legge vekt på: “(...) påregnelige negative konsekvenser for den eller de som rammes” (Den Norske Advokatforenings høringsuttalelse i brev til BFD av 04.02.2000). I Odelstingsproposisjonen foreslår departementet at konsekvens skal inngå som et moment i vurderingen av seksuell trakassering ut fra “(...) om handlingen har hatt negative konsekvenser av psykisk eller arbeidsmessig karakter” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):73).

Men det er ikke bare negative konsekvenser av psykisk art hos den trakasserte som trekkes frem. Også konsekvenser av “*arbeidsmessig karakter*” (ibid.) skal inngå i vurderingen av seksuell trakassering. Departementet refererer i Odelstingsproposisjonen til en rekommandasjon fra EU-kommisjonen som slår fast at:

[S]eksuell trakassering forgifter arbeidsmiljøet, og kan ha en svært ødeleggende effekt for helsen, selvtilliten, arbeidsmoralen og prestasjonene til den som blir rammet. Dette kan igjen føre til arbeidsmessige konsekvenser som *sykefravær, redusert produktivitet*, eller at den utsatte slutter og begynner i annen jobb. Også arbeidskolleger som er vitne til seksuell trakassering kan oppleve negative konsekvenser. *Økt sykefravær, ineffektivitet* vil videre få direkte følger for *bedriftens produktivitet* (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):63, *min utheving*).

Konsekvensene knyttes således til arbeidsplassens produktivitet som sådan. Den som går lengst i retning av å kritisere en bestemmelse om seksuell trakassering ut fra et slikt perspektiv er Finansnæringens Arbeidsgiverforening: “Vi er sterkt i tvil om samfunnet vil være tjent med den foreslåtte regel” (Finansnæringens Arbeidsgiverforenings høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

5.2.4 Representasjoner av seksuell trakassering – en diskusjon

Ovenfor har jeg presentert problemrepresentasjoner av seksuell trakassering som strukturelt problem, som uønsket seksuell oppmerksomhet, som krenkelse av verdighet og som negativ konsekvens. Nedenfor vil jeg gi en diskusjon av de ulike representasjonene ut fra hva som kan forventes å være deres effekter. Som jeg vil diskutere, har flere av representasjonene problematiske implikasjoner i form av hva slags mening de produserer.

På begynnelsen av 1990-tallet knyttes årsaken til seksuell trakassering til arbeidsmiljøet. Seksuell trakassering representeres da å være et problem som angår hele miljøet, ikke bare noen få avvikere. Et fokus på arbeidsmiljøet gjør det således mulig å se på seksuell trakassering som noe mer enn enkeltstående avvik. Som Widerberg (1992:44-45) argumenterer for, bør seksuell trakassering nettopp forstås som en mer eller mindre kontinuerlig *relasjon*, heller enn en eller flere

enkelthendelser. For mange kvinner er problemet i følge Widerberg selve “luften de puster i”, ikke en enkeltstående ubehagelig ‘hendelse’ (ibid.).

Fokus på miljøet ved den enkelte arbeidsplass overlater imidlertid trakassering i en større samfunnsmessig sammenheng urørt, slik som trakassering i hjemmet og på gaten. Et tilsvarende poeng reises av MacKinnon, som hevder at et fokus på arbeid medfører en lovgivning som ikke garanterer kvinner “(...) the freedom to walk down the street (...) without sexual innuendo. In employment the government promises more” (1979:7 sitert i Bacchi 1999:185). Ved at seksuell trakassering i den norske debatten konseptualiseres som et generelt likestillingsproblem, åpnes det likevel for en forståelse av seksuell trakassering som går ut over en representasjon knyttet til arbeidsplassen.

Samtidig kobles definisjonen av seksuell trakassering til et begrep om makt. Men seksuell trakassering representeres da først og fremst som et problem på grunn av kvinners og menns ulikhet i formell posisjon i organisasjoner.⁴³ Brede mønstre i maktforhold kan da ikke fanges opp. Et tilsvarende poeng er fremmet av Holter – seksuell trakassering er en av flere hersketeknikker som menn bruker for å: “(...) kontrollere, dominere og utnytte kvinner” (1992:130). Bruk av en slik hersketeknikk har med generelle maktforhold mellom kvinner og menn og gjøre, uavhengig av menns formelle posisjon (ibid.).

Representasjonen av seksuell trakassering som ‘uønsket seksuell oppmerksomhet’ er tilstede i hele perioden. Flere problematiske effekter følger av en slik representasjon. Et begrep om uønsket oppmerksomhet impliserer at det finnes *ønsket* seksuell oppmerksomhet. Seksuell trakassering kan slik sett representeres å være på *grensen* til noe ‘ønsket’. Ved at det implisitt fokuseres på dikotomien ønsket/uønsket oppmerksomhet, stadfestes det at seksuell trakassering ikke er noe absolutt uakseptabelt. I Odelstingsproposisjonen legges det derfor vekt på at den som utøver oppmerksomhet må bli gjort klar over at oppmerksomheten er uønsket.

⁴³ Et problem som reises av Bacchi er at ved å fokusere på seksuell trakassering som et rent kvinne-mann problem, er det vanskeligere å fange inn seksuell trakassering knyttet til seksuell legning (1999).

En slik problemrepresentasjon karakteriserer Bacchi som ‘sammenbrudd i kommunikasjon’; mannen forstår ikke at oppmerksomheten er uønsket (1999:190). Ifølge Holter kan en konseptualisering av seksuell trakassering som kommunikasjonsbrist være feilslått, fordi det ofte er trakassererens uvillighet til å forholde seg til en kommunikasjonsbrist som er problemet (1992:132).

Ut fra en forestilling om kvinner og menns ulike perspektiv, fremstår den uønskede oppmerksomheten ofte bare som plagsom ut fra ‘kvinner perspektiv’. Handlingen fremstilles som uproblematisk ut fra ‘menns perspektiv’. Et slikt sterkt fokus på kvinner og menns ulike perspektiv unnskylder dermed ikke-akseptabel adferd (Bacchi 1999:191). Et tilsvarende poeng er blitt fremmet av Holter (1992). Ved at seksuell trakassering beskrives i kjønnsnøytrale termer, som en “(...) drift eller kraft som lever sitt eget liv” (ibid.:136), er det vanskelig å få forståelse for at dette er uakseptable handlinger. Det er ingen selvfølge at seksuell trakassering først og fremst kobles til mottakers reaksjoner, ikke handlingen selv. Som Bacchi fremhever, knyttes ikke rasistiske ytringer til om de er ‘uønsket’ fra mottagers side (1999:186).

Ifølge Odelstingsproposisjonen skal en handling vurderes ut fra en ‘alminnelig fornuftig kvinnes’ perspektiv. Vil vurderingen da være knyttet til hva kvinner ut fra sin kjønnsrolle er tillært å akseptere? Det kan godt tenkes at den ‘alminnelige fornuftige kvinne’ ikke vil ønske å vurdere uønsket oppmerksomhet *for* ‘strengt’, men heller ikke *for* ‘tolerant’. Med andre ord: et begrep om ‘den fornuftige kvinne’ kan bidra til å sementere bilder av ‘det kvinnelige’ og ‘det ukvinnelige’. Man kan også spørre seg om hva som eventuelt ligger i en *ufornuftig* kvinnes oppfattelse av ‘plagsomt’. Et fokus på kvinner og menns “ulike oppfatning” fremkaller også stereotypier om kvinner og menns seksualitet. En representasjon av problemet som *uønsket* seksuell oppmerksomhet, gir inntrykk av at menn kommer med tilnærmelser, og at kvinner enten aksepterer eller avviser slike tilnærmelser (ibid.:189). Menn konstrueres som aktive, kvinner som passive mottakere eller avvisere av slik oppmerksomhet. I følge Holter lages det konstruksjoner der

mannlighet står for seksuell erobring, kvinnelighet for tilgjengelighet, der tilgjengelighet samtidig betyr at motstand er til for å overvinnes (1992:136).

Seksuell trakassering kobles i *Høringsnotatet* (1999) til handlinger av “seksuell natur”. Men er de handlingene man vil komme til livs, handlinger av *seksuell* natur? Bacchi hevder at en slik representasjon impliserer at seksuell trakassering har med seksuell tiltrekning mellom kjønnene å gjøre (1999:192). Sex har i utgangspunktet positive konnotasjoner, og kan slik sett virke til å fremstille handlinger som mindre alvorlige enn de er. Å koble seksuell trakassering til ‘natur’ har også negative effekter i den forstand at trakasserende handlinger da fremstår som tilnærmet uunngåelige. En slik representasjon skjuler i følge Bacchi at slik trakassering kan være *kvinnematende* trakassering (ibid.). Holter fremmer et lignende poeng: uønsket seksuell oppmerksomhet har ofte mer med maktutøvelse enn med seksualitet å gjøre (1992:130).⁴⁴

En forestilling om *konsekvenser* for arbeidsmiljøet eller den som trakasseres står sentralt i *Høringsnotatet* (1999). Vurderingen av seksuell trakassering kobles til psykisk ustabilitet hos den som utsettes for dette. Seksuell trakassering representeres da som et problem hos *kvinnen*.⁴⁵ Igjen ser vi en parallell til definisjonen av seksuell trakassering som *uønsket* seksuell oppmerksomhet, der det er den utsattes *reaksjon* på handlingen som er avgjørende, ikke handlingen selv. Bevisbyrden flyttes dermed til trekk ved kvinnen, ikke til selve handlingen.

Seksuell trakassering representeres også som et problem for organisasjoners produktivitet. Den individuelle reaksjon kobles til de konsekvenser dette har for arbeidsorganisasjonen gjennom: “(...) sykefravær, redusert produktivitet eller at den utsatte slutter og begynner i annen jobb” (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):63). Slik blir det

⁴⁴ Den norske betegnelsen ‘seksuell’ i denne sammenhengen har også en noe annen betydning enn det engelske begrepet ‘sexual’, som står i relasjon til biologisk kjønn, ‘sex’. En del engelskspråklige feminister har argumentert for å beholde et begrepet ‘sexual’ i konseptualiseringen av trakassering av kvinner for å understreke at slik trakassering har med en kjønnnet struktur å gjøre (Bacchi 1999). En slik dobbelt betydning forsvinner i den norske oversettelsen av ‘sexual harassment’, der seksuell først og fremst vekker assosiasjoner til sex og ikke kjønn.

⁴⁵ En slik kritikk har også blitt artikulert i forhold til domspremisser i voldtektssaker, der vurderingen av handlingen knyttes til synlige negative psykiske konsekvenser hos offeret.

igjen arbeidsgiveres *nytte* som tillegges verdi, når seksuell trakassering settes i sammenheng med et friksjonsfritt arbeidsliv, og må begrenses for å forhindre negative konsekvenser for ansattes jobbutførelse. Igjen er det med andre ord parallellt til det nytteperspektiv på likestilling som vi har sett også i forhold til debatten både om likelønn og aktivitetsplikt.

Ingen av problemrepresentasjonene ovenfor setter fokus på *selve handlingen*, men på den utsattes reaksjoner, eller de psykologiske eller arbeidsmessige konsekvenser handlingen får. At definisjonene *relativiserer* seksuell trakassering er derfor en problematisk effekt: det finnes ikke noe absolutt uakseptabelt i forhold til seksuell trakassering. Problemrepresentasjonene utfordrer slik sett heller ikke kjønnsrelasjonenes status quo.

5.3 VERN OG FORBUD MOT SEKSUELL TRAKASSERING – PÅ HVILKE PREMISSE?

Spørsmålet blir dernest mer spesifikt *hvordan* seksuell trakassering foreslås regulert i likestillingsloven. *Hvor* konstrueres seksuell trakassering å være et problem? Eller for å si det på en annen måte: hvor *sosialt* er egentlig problemet? Som det fremkommer i neste avsnitt (5.3.1) blir debatten på begynnelsen av 1990-tallet avgrenset til de former for trakassering som angår arbeidslivet. Men etterhvert rammes seksuell trakassering inn som problem som angår flere samfunnsmessige områder. Barne- og familiedepartementet foreslår i Odelstingsproposisjonen både et vern og et forbud mot seksuell trakassering. Jeg diskuterer i andre avsnitt (5.3.2) hvor ansvaret for verne- og forbudsbestemmelsen plasseres, og hvordan graden av dette ansvaret rammes inn. Til slutt (5.3.3) diskuterer jeg innrammingenes implikasjoner.

5.3.1 Seksuell trakassering – et problem for hvem?

I Likestillingsombudets første problemskisse om seksuell trakassering knyttes dette eksplisitt til handlinger i en “arbeidssituasjon” (*Likestillingsombudets årsmelding 1990*:109). Videre sies det at: “Seksuell trakassering er et *problem* i forhold til *kollegaer* og i forhold til *ledere/arbeidsgivere* (ibid., *min utheving*). Seksuell trakassering konstrueres som et problem for arbeidslivet, mellom kolleger, og mellom overordnede og underordnede. Seksuell trakassering begrenses på den måten til å angå personer i *lønnet* arbeid. Også i *Likestillingsmeldingen* blir det tatt for gitt at seksuell trakassering er et problem knyttet til arbeidslivet (St.meld.nr.70 (1991-92):63-64). I meldingen blir seksuell trakassering diskutert i kapittelet som omhandler revisjon av likestillingsloven. Innledningsvis, under overskriften “Om omfang og utbredelse”, slås det fast at: “Seksuell trakassering er et nytt navn på et gammelt problem – uønsket seksuell oppmerksomhet i arbeidsforhold” (ibid.:63). Seksuell trakassering blir overhodet ikke problematisert i forhold til andre områder i samfunnet. I arbeidet med *Likestillingsmeldingen* (1991-92) er det ingen som søker å utvide en innramming av seksuell trakassering til flere områder enn arbeidslivet.

Imidlertid får diskursen en vending på slutten av 1990-tallet. I sitt brev til Barne- og familiedepartementet fra 1998 foreslår Likestillingsombudet at seksuell trakassering må vurderes tatt inn i likestillingsloven for å gi bestemmelsen et videre virkeområde enn arbeidsmiljøloven:

Seksuell trakassering som skjer utenfor arbeidslivet er ikke forbudt med mindre den rammes av bestemmelsene i straffeloven. I motsetning til en rekke andre europeiske land har Norge ingen spesialbestemmelser om seksuell trakassering ut over § 12 i arbeidsmiljøloven. (...) Det bør vurderes om det er behov for en mer eksplisitt bestemmelse om seksuell trakassering i norsk lov. Det bør også vurderes om det er aktuelt å fastsette en slik bestemmelse i likestillingsloven for på den måten å gi bestemmelsen et videre virkeområde enn dagens regulering i arbeidsmiljøloven gir (Likestillingsombudets brev til BFD av 22.07.1998).

I motsetning til tidligere (*Likestillingsombudets årsmelding 1990*; *Likestillingsombudets årsmelding 1992*), anser Ombudet her seksuell trakassering som et problem som angår *flere* samfunnsområder enn arbeidslivet. En slik problem-

forståelse får gjennomslag i Barne- og familiedepartementet. I *Høringsnotatet* (1999) foreslår departementet en ny bestemmelse om seksuell trakassering i likestillingsloven. Det gis følgende begrunnelse: “Seksuell trakassering som skjer utenfor arbeidsforhold vil bli omfattet, så som organisasjonsliv og utdanningsinstitusjoner. Videre vil vernet omfatte forholdet mellom profesjonell og pasient/klient” (ibid.:100). Seksuell trakassering konstrueres slik sett som et problem også innenfor utdanningsinstitusjoner og organisasjons- og foreningsliv, og for pasienter og klienter. Det er med andre ord den romlige innrammingen av seksuell trakassering i lovforslaget som utvides gjennom politisering av nye områder. Imidlertid settes det grenser for *hvilken* type organisasjoner loven skal gjelde:

Når det gjelder hva slags organisasjoner/foreninger forbudet skal gjelde for, må det *avgrenses mot ustrukturerte og små organisasjoner og foreninger som grenser mot privatlivet*, jfr. også at loven ikke skal håndheves for såvidt gjelder familieliv og rent personlige forhold (ibid.:98, *min utheving*).

Det blir i høringsrunden imidlertid i liten grad problematisert hvor *grensen* skal gå i forhold til for hvilke grupper og samfunnsmessige felt lovbestemmelsen skal gjelde. I et flertall av høringsuttalelsene blir det uttrykt tilfredshet over at vern mot seksuell trakassering også skal gjelde for utdanningsinstitusjoner og organisasjoner. Sosial- og helsedepartementet understreker viktigheten av at flere grupper enn bare arbeidstakere kommer inn under bestemmelsen. I sin høringsuttalelse viser departementet til et forskningsprosjekt om seksuell trakassering av kvinner med funksjonshemming:

Resultatene viste at kvinnene hadde vært utsatt for overgrep og trakasseringer av personer de hadde et tillits- og avhengighetsforhold til, dvs. kvinnes bistandsyttere. Vi ser det derfor som klart nødvendig med endringer som gir et videre anvendelsesområde enn det arbeidsmiljøloven dekker (Sosial- og helsedepartementets høringsuttalelse i brev til BFD av 31.01.2000).

Senter for kvinneforskning ved Universitetet i Tromsø er den eneste høringsinstansen som problematiserer avgrensingen av loven i forhold til hjemmet:

(...) Videre savner vi en begrunnelse for at seksuell trakassering i hjemmet er unntatt. Det er klart at svært mye og grov seksuell trakassering skjer i hjemmet. Det er liten grunn til at det skal godtas mer der enn andre steder. Vi viser til at likestillingsloven i prinsippet også gjelder i hjemmet selv om den ikke skal håndheves her. Selv uten håndheving kan signaleffekten være viktig. Også i det offentlige rom vil en slik bestemmelse først og fremst ha en signaleffekt. Både voldtekt og reglene om erstatning fra staten for skadevoldende handling ble innført for hjemmene etter at de gjaldt ellers. Nå vet vi nok om forholdene i hjemmet til at en regel om trakassering er like viktig som i det offentlige (Senter for kvinneforskning ved Universitetet i Tromsø sin høringsuttalelse i brev til BFD av 02.02.2000).

Senter for kvinneforskning ved Universitetet i Tromsø forsøker her å utvide den romlige innrammingen ytterligere. 'Problemet' begrenses i Odelstingsproposisjonen likevel til departementets forslag: "I tillegg til å utgjøre et omfattende problem på arbeidslivets område, er seksuell trakassering utbredt både i idrettsmiljøer, på skoler og universiteter, blant barn og unge, i foreningsliv og i pasient/klient/kundeforhold" (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):63). Imidlertid er forbudsbestemmelsen mot seksuell trakassering som foreslås i Odelstingsproposisjonen forespeilet å gjelde på alle samfunnsområder, ikke bare innenfor utdanningsinstitusjoner og arbeids- og organisasjonsliv (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):77).

5.3.2 Seksuell trakassering – hvilket ansvar, hvem sitt ansvar?

Jeg vil her se på hvor *ansvaret* for seksuell trakassering plasseres, og hvordan omfanget av dette ansvaret rammes inn. Departementet skriver i *Høringsnotatet*:

Arbeidsgivere, ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner og andre som har et ansvar for å forhindre seksuell trakassering skal arbeide for å forhindre at noen utsettes for slik trakassering. I de tilfeller hvor de får konkret kjennskap til at trakassering forekommer, må det utredes hva som har skjedd, og arbeides for å hindre videre seksuell trakassering (1999:101).

Ansvaret tillegges ledelsen i organisasjonen: "Klager skal ikke være nødt til å bevise at seksuell trakassering faktisk har funnet sted før den ansvarlige griper inn" (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):75). Likestillingsombudet skal i følge *Høringsnotatet*

føre tilsyn med bestemmelsen. Hun skal vurdere hvorvidt det er gjort nok for å *forebygge* seksuell trakassering:

Dersom det klages til Likestillingsombudet skal hun kunne vurdere hvorvidt den det klages på, dvs. arbeidsgiver eller en annen ansvarlig myndighet, har oppfylt plikten sin etter loven til å legge til rette for å forebygge og forhindre seksuell trakassering, for eksempel i form av organisering av arbeidet, forholdet ved arbeidsmiljøet eller internkontrollsystemer. Ombudet vil kunne gi en vurdering av om arbeidsgivere, ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner og lignende etter hennes oppfatning har gjort tilstrekkelig for å verne mot trakassering, med sikte på å komme fram til en løsning (1999:99).

Ombudet gis imidlertid ingen myndighet til å gi påbud. Barne- og familiedepartementet påpeker i *Høringsnotatet* at: “Offeret får ikke noe individuelt styrket rettsvern” (ibid.:100).

Departementet ønsker heller ikke at en regel om objektivt erstatningsansvar⁴⁶ skal gjelde for saker om seksuell trakassering utenfor arbeidslivet: “Departementet vil foreløpig ikke foreslå erstatningsansvar uten skyldansvar for overtredelser av likestillingsloven utenom ansettelser og arbeidsforhold” (ibid.:65). Kvinnefronten er den eneste høringsinstansen som ønsker at regelen om erstatningsansvar bør gjelde i alle saker om seksuell trakassering:

Kvinnefronten mener objektivt erstatningsansvar også ved brudd på likestillingslovens regler om seksuell trakassering er påkrevet for at loven skal få den sanksjonskraft som behøves, og at dette bør gjelde både økonomisk og ikke økonomisk skade (Kvinnefrontens høringsuttalelse i brev til BFD av 09.02.2000).

Ingen av arbeidsgiverorganisasjonene avviser direkte at et ansvar for å forhindre seksuell trakassering bør tillegges arbeidsgivere.⁴⁷ Flere av foreningene er imidlertid

⁴⁶ Det foreslås i *Høringsnotatet* et skjerpet erstatningsansvar, ved at det ikke lenger er et vilkår for erstatning at overtredelsen er uaktsom eller forsettelig (1999:61-67).

⁴⁷ De som likevel er imot en vernebestemmelse om seksuell trakassering i likestillingsloven er Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Finansnæringens Arbeidsgiverforening, Kommunenes Sentralforbund, Foreningen 2 Foreldre og Luftfartsverket.

kritiske til en eventuell håndheving av bestemmelsen, særlig Likestillingsombudets rolle, og til en bestemmelse om delt bevisbyrde⁴⁸:

Sett på bakgrunn av alvorlighetsgraden i en anklage om seksuell trakassering, er KS av den oppfatning at det er særlig uheldig å undergi en slik bestemmelse bevisbyrdereglene som det er lagt opp til i ny § 16 (Kommunenes Sentralforbunds høringsuttalelse i brev til BFD av 21.01.2000).

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er skeptisk av samme grunn: “Slike saker er utvilsomt kompliserte bevismessig, samtidig som de inneholder alvorlige beskyldninger mot arbeidskollegaer. Sakene vil ofte stå ord mot ord” (NHOs høringsuttalelse i brev til BFD av 04.02.2000). Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) er generelt kritiske til arbeidsgiveres forebyggingsansvar: “Departementets lovforslag vil kunne bidra til å sette lavere terskel for å fremsette denne type anklager enn det som ellers gjelder” (HSH i høringsuttalelse i brev til BFD av 2000). Også Klagenemnda for likestilling er skeptisk til håndheving av bestemmelsen:

Det kan reises spørsmål om Klagenemnda – for så vidt også Likestillingsombudet – bør behandle saker som gjelder påstander om seksuell trakassering som er så alvorlige at forholdet kan føre til straff, tap av bevilling eller andre vidtrekkende konsekvenser. (...) Ved påstander om seksuell trakassering, er det grunn til å anta at påstand vil stå mot påstand og at bevissituasjonen kan være uoversiktlig. Det vil formodentlig ikke være særlig praktisk at seksuell trakassering vil være et forhold som fanges opp av regelen om delt bevisbyrde selv om trakassering har skjedd i arbeidsforhold (Klagenemnda for likestilling sin høringsuttalelse i brev til BFD av 16.02.2001).

Barne- og familiedepartementet ønsker ikke at regelen om bevisbyrde skal komme til anvendelse ved håndheving av bestemmelsen om vern mot seksuell trakassering (Ot.prp.nr.77 (2000-2001):75).

Imidlertid foreslår departementet i proposisjonen som nevnt også: “(...) en bestemmelse som forbyr seksuell trakassering, og som kan håndheves direkte oven-

⁴⁸ Det foreslås i *Høringsnotatet* en utvidelse av bestemmelsen om delt bevisbyrde i arbeidsforhold slik at arbeidsgivere ved klage om ulik behandling av kvinner og menn må: “sannsynliggjøre at dette ikke skyldes forskjellsbehandling” (1999:86).

for den som trakasserer” (ibid.:76). Det understrekes imidlertid at håndhevingen av bestemmelsen *ikke* skal skje av Likestillingsombudet og Klagenemnda, men av domstolene: “Påstanden om at en person har utøvd seksuell trakassering er alvorlig og inngripende for den anklagen gjelder, og i slike saker er det viktig å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn” (ibid.). I saker der det innklages seksuell trakassering skal det heller ikke gjelde en regel om delt bevisbyrde:

En påstand om seksuell trakassering er svært stigmatiserende og belastende for den saken gjelder. Dette tilsier at rettssikkerhetshensyn bør være avgjørende. Departementet er derfor kommet til at regelen om delt bevisbyrde ikke skal komme til anvendelse når saker etter forbudsbestemmelsen bringes inn for de alminnelige domstolene (ibid.:97).

I proposisjonen skrives det også at en regel om skjerpet erstatningsansvar ikke skal gjelde:

Departementet har kommet til at den skjerpede erstatningsregelen ikke skal gjelde for saker om seksuell trakassering (...) (både forbudsbestemmelsen og vernebestemmelsen). Rettssikkerhetsmessige hensyn taler mot et ansvar uavhengig av skyld i denne typen saker som har en annen karakter enn andre tilfeller av kjønnsdiskriminering, blant annet fordi det oppleves som særlig belastende å få en påstand om seksuell trakassering mot seg (ibid.:105).

Igjen legges vekten på innklagedes rettssikkerhet. Likestillingsmyndighetene skal slik sett føre tilsyn med vernebestemmelsen uten mulighet til å gi påbud. Forbudsbestemmelsen derimot skal håndheves av domstolene. Reglene om delt bevisbyrde og objektivt erstatningsansvar skal ikke gjelde hverken for verne- eller forbudsbestemmelsen.

5.3.3 Innramming av seksuell trakassering – en diskusjon

Spørsmålet er dernest hvilke implikasjoner som kan leses ut av innrammingen av bestemmelsen om seksuell trakassering. Poenget er i siste instans å se hvorvidt lovforslagene kan bidra til å endre status quo.

Da seksuell trakassering kommer på den politiske dagsorden i forhold til likestillingsloven, rammes det inn som et arbeidslivsproblem. En konsekvens av en slik innramming er at andre grupper enn lønnede arbeidstakere holdes utenfor. Ettersom diskursen endrer seg, utvides den romlige innrammingen. Men også da har politiseringen klare grenser. I *Høringsnotatet* (1999) konstrueres organisasjoner som “grenser mot privatlivet” som en ‘naturlig’ avgrensning for loven. Trakassering på gaten eller i hjemmet blir heller ikke nevnt som områder hvor seksuell trakassering er et ‘problem’. Som Olsen (1983) og Fraser (1989;1995b) peker på i forhold til den amerikanske debatten, brukes et begrep om ‘privatlivet’ til å *utdefinere* hva som skal reguleres av loven. ‘Privatlivet’ konstrueres således som et felt utenfor det offentliges ansvarsområde, og slik sett utenfor mulig intervensjon. Fraser (1995b:295) hevder at en slik begrensning medvirker til å reproducere kjønnsdominans og underordning.

Ledelsen i organisasjoner og utdanningsinstitusjoner tillegges et handlingsansvar og en forebyggingsplikt i forhold til seksuell trakassering. Ved at seksuell trakassering konstrueres som et lederansvar å forebygge, er det ikke det enkelte individ, men hele organisasjonen som settes i fokus. Trakassering representeres således *ikke* som utilbørlig oppførsel fra noen få avvikere, men som et problem for hele organisasjonen. Dette er en fordel i forhold til klagebasert lovgivning som i følge MacKinnon individualiserer noe som er et gruppeproblem (1979:172). Ansvaret for at noe gjøres med trakasseringen flyttes i det norske lovforslaget fra klager (kvinnen) til ledelsen i organisasjonen.

Men en *vernebestemmelse* produserer også visse problematiske effekter. Den som utsettes for trakassering (kvinnen) skal ‘vernes’. Ledelsen skal gi *beskyttelse* mot seksuell trakassering. Kvinnen konstrueres slik sett som et ‘offer’ som må beskyttes

(jamfør Bacchi 1999:195). En innramming av seksuell trakassering som et behov for vern setter heller ikke den som utfører trakasseringen i fokus, men den som utsettes for slik trakassering. Men ved at det samtidig foreslås et *forbud* mot seksuell trakassering legges ansvarsaspektet også på personen som utøver trakasseringen. Innrammingen av bestemmelsen om seksuell trakassering i den norske debatten legger således anvaret *både* på ledelsen i organisasjonene og den som utfører selve trakasseringen.

Håndhevingen av bestemmelsen om vern og forbud mot seksuell trakassering avgrenses opp mot ‘rettssikkerhetshensyn’ – gjennom betegnelser som “alvorlige beskyldninger mot arbeidskollegaer” og “komplisert bevissituasjon”. I håndhevingen av både forebyggingsansvaret og forbudet skal hverken bestemmelsen om delt bevisbyrde eller erstatningsansvar gjelde. Forbudsbestemmelsen skal håndheves for domstolene. Når Likestillingsombudet, ut fra hensyn til ‘rettssikkerhet’, ikke tillegges ansvar for denne bestemmelsen er det klageren (kvinnen) som må bevise for domstolene at hun har blitt utsatt for seksuell trakassering.⁴⁹ Gitt slike begrensninger i håndhevingen blir forbudsbestemmelsen da som Aubert (1954/1990) og Edelman (1988) fremhever med på å skape et *inntrykk* av at et problem har funnet sin løsning.⁵⁰ Igjen blir det et spørsmål om ikke innrammingen av lovforslaget setter grenser på en slik måte at effektene i form av redusert trakassering blir uviss.

⁴⁹ Fraser drøfter saken mellom Anita Hill og høyesterettsdommeren Clarence Thomas ut fra et slikt perspektiv (1995:295-308). Hills seksualitet konstrueres i diskursen som ‘offentlig’, mens Thomas gis et ‘privat’ rom ut fra rettssikkerhetshensyn.

⁵⁰ Departementet understreker både i *Høringsnotatet* og i Odelstingsproposisjonen at en del av hensikten med lovforslaget er at det: ”(...) vil ha en viktig signaleffekt og viser at seksuell trakassering er et område som må tas på alvor” (1999:100).

AVSLUTNING

I denne oppgaven har jeg diskutert hvordan bestemmelsene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering konstrueres i diskursen om likestillingsloven i perioden 1990 til 2001. Bakgrunnen for et fokus på diskurs er ganske enkelt en forestilling om at språk, kategorier og konsepter er med på forme den samfunnsmessig konteksten språkbruken inngår i (Mathisen 1997:2-3; Bacchi 1999:2). Hvordan det *snakkes* om relasjonene mellom kvinner og menn skaper og gjenskaper de *faktiske* relasjonene. Jeg har for det første vært opptatt av hvilke *problemrepresentasjoner* som kan leses ut av de tre forslagene til reviderte eller nye bestemmelser i likestillingsloven. Hva er problemet likelønn, likestilling gjennom aktivitetsplikt og seksuell trakassering representert å være? Hvilke forestillinger tas for gitt, og hvilke forblir uproblematisert? Jeg har sett på representasjoner av både *årsak* og *hensyn*. For det andre har jeg analysert hvordan bestemmelsene om likelønn, seksuell trakassering og aktivitetsplikt *rammes inn* i diskursen i forhold til bestemmelsenes *omfang* og plassering av *ansvar*. Jeg har også forsøkt å spørre hva en viss innramming ikke fanger inn. For det tredje har jeg fulgt Carol Lee Bacchis anbefaling om å ikke bare identifisere ulike representasjoner og innramminger, men også evaluere dem (1999:10,62). Dette har jeg gjort ut fra hvilke *effekter* som kan tenkes å følge de ulike representasjonene og innrammingene.

Før jeg oppsummerer og drøfter resultatene i analysen, vil jeg imidlertid forsøke å gi en kritisk vurdering av rammeverket som er brukt i oppgaven. For det første, har analysen gitt et dekkende bilde av utformingen av lovbestemmelsene? For det andre, har rammeverket åpnet for meningsfulle fortolkninger av konstruksjonen av lovforslagene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering?

6.1 ET KRITISK BLIKK PÅ ANALYSEN

Det teoretiske og metodiske utgangspunktet legger føringer på de innfallsvinkler og spørsmål en møter det empiriske materialet med. Visse forhold har blitt belyst på bekostning av andre. Jeg har rettet oppmerksomheten mot den diskursive konstruksjonen av lovforslagene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering. I et slikt perspektiv ligger en erkjennelse av at likestillingsmyndigheter og andre deltakere i lovprosessen selv er med på å konstruere 'problemer' gjennom utforming av lovforslag og debatt om disse (Bacchi 1999). Tilnærmingen som er brukt er således distansert fra en forestilling om at politiske myndigheter gjør sitt beste for å løse problemer de blir gjort oppmerksom på eller 'oppdager' (ibid.:200). Slik sett har jeg vært opptatt av et poeng som ble reist i kapittel 2; hvordan og i hvilken grad myndigheter intervenerer er konstruksjoner av grenseoppganger mellom det 'politiske', 'private' og 'økonomiske' (Fraser 1989;1995b; Olsen 1983).

Andre tilnærmingsmåter og teoretiske innfallsvinkler ville imidlertid kunne belyse reformforslagene i likestillingsloven på en annen måte enn det er gjort her, og slik sett gi et mer utfyllende bilde. Også innenfor et diskursivt rammeverk er det andre måter å tilnærme seg feltet på. *Kontekst* har ikke stått sentralt i min analyse. Vekten har vært lagt på hvordan diskursen er med på å forme den sosiale sammenheng den inngår i, gjennom de effekter problemrepresentasjonene og innrammingene produserer. På hvilken måte institusjonelle og politiske forhold er med på å determinere diskursen har ikke stått i fokus. En fremgangsmåte for å studere dette presenteres i Faircloughs *critical language study* (1989). Innenfor dette rammeverket er det en dialektisk relasjon mellom diskurs og sosial struktur (1989:17-42). Et fokus på hvordan den sosiale konteksten legger premisser for diskursen kunne derfor åpne for å studere *årsaker* – hvorfor diskursen ble som den ble. Spørsmål av typen *hvorfor* har ikke blitt stilt innenfor mitt rammeverk, snarere har jeg bevisst fokusert på det mer dynamiske *hvordan*.

Den form for diskursanalyse som er benyttet her fanger heller ikke eksplisitt inn maktkamper mellom ulike aktører i lovens utforming. Et perspektiv om interesse-

hevding mellom flere aktører ville også åpne for å studere *kausaltet* (Roness 1995:165). I hvilken grad har bestemte interessegrupper påvirket endringene i likestillingsloven? En annen konkret kontekst som har hatt stor betydning for revisjonen av likestillingsloven, er internasjonalt og overnasjonalt regelverk. Et slikt regelverk gir diskursen et mindre frihetsrom å bevege seg innenfor. En organisasjonsteoretisk studie av implementeringen av eksempelvis EU-direktiver, ville gjøre det mulig å se på hvordan direktivene setter rammer for endring i likestillingsloven, og hvordan de øvrige premissene for forslagene konstrueres.

Uansett hvilket ‘opphav’ forslagene kan tenkes å ha, og hvordan norsk sosial og politisk kontekst har determinert diskursen, mener jeg analysen av forslagenes effekter har åpnet for meningsfulle fortolkninger av lovendringsprosessen. Dersom likestillingsloven i stadig større grad endres som følge av internasjonale forpliktelser, blir det sentralt å studere *hva* som egentlig implementeres. I et felt som beveger seg fra politikk til administrasjon, vil det være desto viktigere at det ikke ties om hva som ‘administreres’. Den form for diskursanalyse jeg har benyttet i denne oppgaven er imidlertid ikke den eneste fremgangsmåten for å ‘evaluere’ lovforslag. Den såkalte “politikk orienteringen” i nyere studier av offentlig politikk vektlegger nødvendigheten av et gjennomtenkt og eksplisitt verdigrunnlag (Kjellberg og Reitan 1995:13). Ved å presentere noen normative perspektiver som fungerer som en målestokk lovforslag vurderes opp mot, er siktemålet da å formulere anbefalinger for en mer rettferdig eller effektiv politikk (ibid.). Her har jeg likevel tatt utgangspunkt i at jeg som forsker ikke kan ‘styre’ den normative dimensjonen i evalueringen av lovforslagene gjennom noen på forhånd skisserte evalueringskriterier (Bacchi 1999:200). Isteden har jeg derfor fokusert på selve konstruksjonen av lovforslagene.

6.2 HVORLEDES LIKESTILLING?

UTFORMING AV 'LØSNINGER' 1990-2001

Utgangspunktet for denne oppgaven har vært en forutsetning om at det er langt fra gitt hvilke likestillingspolitiske løsninger som velges for å møte et likestillingspolitisk 'problem', heller ikke hva 'problemet' oppfattes å være, eller hvilke implikasjoner de ulike løsningene har. Jeg skal her først (6.2.1) redegjøre for forskjeller og likheter i konstruksjonen av de tre nye bestemmelsene i likestillingsloven om henholdsvis likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering. Deretter (6.2.2) vil jeg forsøke å besvare to spørsmål som ble stilt innledningsvis; (1) om det har vært endringer i dominerende problemrepresentasjoner og innramminger i perioden, og (2) hvorvidt det har vært forsøk på diskursive intervensjoner underveis. Til sist (6.2.3) knytter jeg noen avsluttende kommentarer til den representasjonen av hensyn som har stått særlig sentralt i diskursen, nemlig likestilling som nytte.

6.2.1 Tre tematiseringer – ulike fokus

Bestemmelsene om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering konstrueres i diskursen om likestillingsloven på ulike måter. I debatten om utforming av lovens § 5, om lik lønn for arbeid av lik verdi, står selve *innrammingen* sentralt. I stor grad er dette en diskusjon hvor det er enighet om hva problemet 'er', nemlig lavere verdsetting av kvinners arbeid. Debatten handler først og fremst om på hvilke premisser lovbestemmelsen skal utformes. Men innrammingene har i seg selv betydning for hvordan 'problemet' konstrueres. Avgrensingen i § 5 til sammenligning av kvinner og menns lønn innenfor samme virksomhet, konstruerer likelønnsspørsmålet som den enkelte arbeidsgivers konsistente avlønning av 'egne' arbeidstakere, ikke som et spørsmål om brede mønstre i lønnsforskjeller mellom kvinne- og mannsdominerte yrker. En lov som rammer inn likelønn som en individuell rettighet, konstruerer problemet som assosiert med enkeltindivider, ikke sammenlignbare grupper av kvinne- og mannsdominerte yrkesgrupper. Videre setter innrammingen av likelønnsbestemmelsens forhold til tariffavtaler i § 14 grenser for hvem som tillegges ansvaret for å gjennomføre likelønn. Begreper som "partenes

enekompetanse”, “tolkningsmonopol på egne avtaler” og “den frie forhandlingsrett” konstruerer likestillingsmyndighetene som administrative tilretteleggere, mens hovedansvaret for gjennomføringen av lik lønn for arbeid av lik verdi tillegges partene i arbeidslivet.

I debatten om utvidelse av lovens § 1 om aktivitetsplikt for likestilling står også innrammingen sentralt. Dette gjelder først og fremst innrammingen av *omfanget* av en konkret plikt til å arbeide for likestilling. I stor grad er dette et spørsmål om hvorvidt det skal stilles konkrete og etterprøvbare krav til virksomhetenes likestillingsarbeid. Som jeg har vist, beveger forslaget seg fra handlingsplaner til en mindre omfattende plikt, nemlig redegjørelse for likestilling. På slutten av 1990-tallet står representasjonen av hvilket hensyn likestilling innebærer sentralt. Aktivt likestillingsarbeid representeres som viktig ut fra at dette er “god ressursforvaltning”, kvinner og menns ulike livserfaring gir “mangfold” og “bredde” til arbeidslivet. Jeg vil komme nærmere tilbake til implikasjoner av slike representasjoner i siste avsnitt.

Sammenlignet med de to andre debattene kretser diskusjonen om seksuell trakassering mer rundt selve *definisjonsarbeidet*. Jeg har forsøkt å diskutere noen implikasjoner av de definisjonene av seksuell trakassering som har preget lovforslagene (se avsnitt 5.2.4). På mange måter har dette vært en nedslående øvelse.⁵¹ Jeg har sett hvordan begreper som ‘seksuell natur’, ‘uønsket oppmerksomhet’, ‘maktubalanse’, ‘negative konsekvenser’ og ‘den fornuftige kvinne’, alle er med på å ufarliggjøre de handlinger det er snakk om. Et så sterkt fokus på den trakassertes reaksjon og trakasseringens konsekvenser relativiserer selve handlingen. Ved at det fokuseres på ulike varianter av definisjoner stadfestes dette.

⁵¹ Dette er kanskje særlig urovekkende med tanke på at lovreguleringen av seksuell trakassering av flere forskere fremstilles som et feministisk prosjekt. MacKinnon hevder at: ”Loven mot seksuell trakassering er historiens første eksempel på at kvinner har definert overgrep mot kvinner i loven” (sitert i Brantsæter 1992:16). Det kan derfor tyde på at innflytelse til å si hva problemet ‘er’, ikke er nok i seg selv.

Innrammingen av de tre lovbestemmelsene opp mot det 'private' og 'økonomiske' (Fraser 1989:166-183;1995a;1995b;1997; Olsen 1983) handler først og fremst om grenseoppganger mot privat sektor og forhandlingsinteresser. Det er slik sett arbeidslivet som fremstår som det sentrale området for likestillingsloven i denne perioden. Felles for alle tre tematiseringer er også at konstruksjoner av årsaken og løsningen på likestillingsproblemet knyttes til administrative rutiner. Kjønnsskjeller i lønn representeres som en irrasjonalitet i verdsettingen av kvinners arbeid som kan korrigeres gjennom systematiske sammenligninger av faktorer knyttet til: "(...) kompetanse, belastning, ansvar og arbeidsforhold" (*Høringsnotatet* 1999:46). I forslaget om aktivitetsplikt er likestilling representert som et problem knyttet til personalpolitiske rutiner, der oppmerksomheten skal rettes mot: "(...) kjønnsspesifikke konsekvenser av virksomhetens personalpolitikk, organisering og lignende" (ibid.:89). Også i forslaget om seksuell trakassering knyttes problemet til: "(...) organisering av arbeidet, forholdet ved arbeidsmiljøet eller internkontroll-systemer" (ibid.:99). Diskursen konstruerer således en forestilling om at likestillingsspørsmålet langt på vei kan løses gjennom rasjonelle problemtilnærminger.

6.2.2 En hegemonisk diskurs?

Spørsmålet blir dernest om det har vært endring i dominerende problem-representasjoner og innramminger fra 1990 til 2001. Innrammingen av omfanget av seksuell trakassering har endret seg klart i perioden. Fra å være et problem for arbeidslivet, konstrueres seksuell trakassering på slutten av 1990-tallet i tillegg som et problem: "(...) både i idrettsmiljøer, på skoler og universiteter, blant barn og unge, i foreningsliv og i pasient/klient/kundeforhold" (Ot.prp.nr.77 (2000-2001)). Som nevnt har også innrammingen av omfanget av lovforslaget om aktivitetsplikt endret seg fra å være et forslag om handlingsplaner til en mindre omfattende plikt om redegjørelse.

Representasjonen av årsaken til 'problemet', både i forhold til likelønn, seksuell trakassering og likestilling gjennom aktivitetsplikt, har derimot ikke vært gjenstand

for radikale endringer i perioden. Slik sett har de dominerende representasjonene av 'problemet' likelønn, seksuell trakassering og likestilling gjennom aktivitetsplikt holdt seg gjennom 1990-tallet.

Et annet spørsmål er hvorvidt deltakere i diskursen har forsøkt å komme med diskursive intervensjoner ved å fremme alternative forestillinger om hva likelønn, seksuell trakassering og likestilling handler om. Fraser (1989) betegner diskurser der forestillinger om det 'naturlige' blir totalt dominerende som hegemoniske. Men som jeg har vist i de tre foregående kapitlene, har det vært enkelte forsøk på å fremme konkurrerende representasjoner av hva problemet 'er'. Jeg har i analysen ikke vært opptatt av å knytte kommentarer til *hvor* disse intervensjonene har kommet fra. For en leser som interesserer seg for det likestillingspolitiske prosjektets status i stort, er det likevel interessant å reflektere litt rundt *hvem* som har forsøkt å fremme alternative representasjoner og innramminger. Både i innspillene til *Likestillingsmeldingen* (1991-92) og *Høringsnotatet* (1999) har slike intervensjoner i stor grad vist seg å komme fra instanser som befinner seg utenfor det etablerte likestillingsfeltet, både geografisk og institusjonelt i den forstand at de ikke tilhører sentraladministrasjonen eller det sentrale likestillingsapparatet (Likestillingsombudet, Klagenemnda for likestilling og Likestillingssenteret). I arbeidet med *Likestillingsmeldingen* (1991-92) er det først og fremst enkelte kommunale likestillingsutvalg, i tillegg til Norsk Kvinnesaksforening, som kommer med alternative virkelighetsbeskrivelser. De fleste likestillingsutvalgene forsvinner som høringsinstanser utover 1990-tallet. I forhold til *Arbeidsvurderingsutvalgets innstilling* (1997:10) sendte ingen av de inviterte kvinneorganisasjonene eller forskningsinstitusjonene høringssvar (se vedlegg 2). I en kort uttalelse til *Høringsnotatet* (1999), utfordrer ikke Norsk Kvinnesaksforening problemrepresentasjonene eller innrammingene. Slik sett er det grunn til å spørre om et feministisk intervensjonerende prosjekt har avtatt i styrke.

I forbindelse med *Høringsnotatet* (1999) fremmes det likevel enkelte konkurrerende problemrepresentasjoner. Disse kommer først og fremst fra Kvinnefronten, Norges Bondekvinnelag, Norsk studentunion, Høgskolen i Finnmark og Senter for

kvinneforskning ved Universitetet i Tromsø. Det sentrale likestillingsapparatet har, i den grad de har fremmet alternativer, fokusert på *innrammingene* av forslagene. Likestillingsapparatet har i liten grad utfordret hva som 'er problemet'. Arbeidslivsorganisasjonene har også primært forsøkt å utvide eller innskrenke lovbestemmelsenes innramming, ikke selve problemrepresentasjonene.

6.2.3 Diskursive farer ved likestilling som nytte

Det legges i diskursen om likestillingslovens utforming stor vekt på å rettferdiggjøre endringer ut fra nyttebetraktninger. Et slikt fokus er særlig sterkt i forhold til innføring av aktivitetsplikt og redegjørelse for private arbeidsgivere. På midten av 1990-tallet finnes samme representasjon i debatten om endring av likelønnsbestemmelsen. Også i forhold til seksuell trakassering trekkes det frem nyttehensyn, gjennom et fokus på fordelene ved å forhindre at slik trakassering finner sted.

Jeg har i de tre foregående kapitlene pekt på noen implikasjoner av en representasjon av likestilling som nytte. Å *ikke* ta i bruk kvinners arbeidskraft konstrueres som et problem for arbeidsgivere. Lønnsarbeid fri for diskriminering konstrueres med andre ord ikke som en rettighet for kvinner, men som viktig først og fremst i den grad det er nyttig for arbeidsgivere. Men er problemet som skal løses også næringslivets konkurransedyktighet? En fare ved en slik 'nyttediskurs' er at den kan plassere likestilling på defensiven – som et felt som må forsvares med noe mer enn at det er en verdi i seg selv. Et poeng som reises av Meyer er at kvinners 'stemme' forsvinner i en slik økonomisert språkbruk (1999:60). Det spørres da om ikke en nyttediskurs om likestillingsloven i siste instans er fremmedgjørende i forhold til den loven angår.

Et annet poeng som fremmes av Skjeie er at en nyttediskurs står i fare for å manifestere seg som et spørsmål om bevisbyrde (1999:112). Dersom likestilling fremstilles som viktig i den grad det bidrar til økt produktivitet, er det grunn til spørre hva som skjer dersom kvinners 'produktivitet' viser seg å være lavere enn menns, eller dersom økt likestilling ikke fører til bedre konkurransedyktighet (Goetz

1994:32 referert i Schalkwyk og Woroniuk 1997). Det er også en risiko for at slike forventninger til kvinners kollektive bidrag omformes til en individuell plikt til å demonstrere dette bidraget (Skjeie 1999:112). Kvinner vurderes som *kjønn*, ikke som individer.

Elsons kritikk av nytte-argumenter tar utgangspunkt i et pragmatisk kriterium knyttet til gjennomslagskraft (1995:203 referert i Schalkwyk og Woroniuk 1997). Slike nytte-argumenter appellerer ifølge Elson til en rasjonalitet hos mottaker som ikke nødvendigvis er tilstede. Enkelte mannlige beslutningstakere og ledere kan være mer opptatt av å beholde fordelene de har, enn å ønske endring. Derfor vil det kanskje ikke være bare naivt, men feilslått, å sette sin lit til argumenter som 'selger kvinner' og fremhever nødvendigheten av likestilling for et 'velfungerende' samfunn. Slik sett er dette kanskje *det* diskursive dilemma for et likestillingspolitisk prosjekt. For som Mathisen argumenterer: "Forsøk på styringspolitiske grep som ikke tar hensyn til det språk som regulerer kommunikasjonen internt i det aktuelle systemet, har minimale sjanser for å lykkes" (1997:17). Men det spørs om man ikke i det minste er tjent med et delvis diskursivt skifte – fra å fremheve nytten ved likestilling til å sette fokus på dem som har *fordeler* av de eksisterende relasjoner mellom kvinner og menn (Bacchi 1999:95; Teigen 2000b; Bourdieu 2000). Dersom fokus ikke rettes mot dem som har fordeler ved status quo, er det som Edelman (1988:14) poengterer vanskeligere å tenke seg at 'problemet' vil løses.

LITTERATURLISTE

- Acker, Joan (1989): *Doing Comparable Worth. Gender, Class and Pay Equity*. Philadelphia: Temple University Press.
- Andersen, Ib og Harald Enderud (1990a): "Vidensproduktionens arbejdsgang i hovedtræk" s. 21-38 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisasjonssociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, Ib og Harald Enderud (1990b): "Det teoretiske forarbejde – eller det videre arbejde med problemstillingen" s. 79-103 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisasjonssociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Aubert, Vilhelm (1954/1990): "Lovgivning som skinnintegrasjon" s. 241-249 i Dag Østerberg (red.): *Handling og samfunn. Sosiologisk teori i utvalg*. Oslo: Pax Forlag.
- Austin, John L. (1962): *How to do things with words*. Oxford: Oxford University Press.
- Bacchi, Carol Lee (1990): *Same Difference. Feminism and Sexual Difference*. Sydney: Allen & Unwin.
- Bacchi, Carol Lee (1996): *The Politics of Affirmative Action. 'Women', Equality and Category Politics*. London: Sage Publications.
- Bacchi, Carol Lee (1999): *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications.
- Bacharach, Peter og Morton S. Baratz (1963): "Decisions and NonDecisions: An Analytical Framework" i *American Political Science Review* (3) 632-642.
- Berger, Peter and Thomas Luckman (1966): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Books.
- Bourdieu, Pierre (2000): *Den maskuline dominans*. Oslo: Pax Forlag.
- Brantsæter, Marianne C. (1992): "Seksuell trakassering – tidligere forskning" s. 11-43 i Marianne C. Brantsæter og Karin Widerberg (red.): *Sex i arbeid(et) i Norge*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Brantsæter, Marianne C. og Karin Widerberg (red.): *Sex i arbeid(et) i Norge*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Brev fra Likestillingsombudet til Barne- og familiedepartementet av 22. juli 1998.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.

- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990): "Reformer och makt" s. 253-267 i Nils Brunsson og Johan P. Olsen (red.): *Makten att reformera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Chodorow, Nancy (1978): *The reproduction of mothering. Psychoanalysis and the sociology of gender*. Berkeley: University of California Press.
- Czarniawska, Barbara og Bernward Joerges (1996): "Travel of Ideas" s. 13-48 i Barbara Czarniawska og Guje Sevón (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Dahl, Ottar (1997): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dok.nr.8:01 (1994-1995) Forslag fra representantene Kristin Halvorsen, Eva Heir og Kjellbjørg Lunde om tiltak for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi.
- Edelman, Murray (1988): *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- EUs likelønnsdirektiv (Council Directive 75/117/EEC of 10 February on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women, 1975).
- Fairclough, Norman (1989): *Language and Power*. London: Longman.
- Feyerabend, Paul (1975/1993): *Against Method*. London: Verso.
- Fielding, Jane L. og Nigel G. Fielding (1986): *Linking data. Qualitative research methods: 4*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Findlay, Sue (1991): "Making sense of Pay Equity: Issues for a Feminist Political Practice" s. 81-109 i Judy Fudge og Patricia McDermott (red.): *Just wages. A Feminist Assessment of Pay Equity*. Toronto: University of Toronto Press.
- FNs kvinnekonvensjon (UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979).
- Fraser, Nancy (1989): *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, Nancy (1995a): "Pragmatism, Feminism and the Linguistic Turn" s. 157-171 i Seyla Benhabib m.fl. (red.): *Feminist Contentions. A Philosophical Exchange*. New York: Routledge.
- Fraser, Nancy (1995b): "Politics, culture, and the public sphere: toward a postmodern conception" s. 287-312 i Linda Nicholson og Steven Seidman (red.): *Social postmodernism. Beyond identity politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fraser, Nancy (1997): "Structuralism or Pragmatics? On Discourse Theory and Feminist Politics" s. 379-395 i Linda Nicholson (red.): *The second wave. A reader in feminist theory*. New York: Routledge.
- Frøberg, Sissel og Rønnhaug Sørensen (1992): *Stopp seksuell trakassering på jobben*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Gilligan, Carol (1982): *In a different voice: psychological theory and women's development*. London: Harvard University Press.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hepple, Bob, Mary Coussey og Tufyal Choudhury (2000): *Equality: A New Framework. Report of the Independent Review of the Enforcement of UK Anti-Discrimination Legislation*. Oxford: Hart Publishing.
- Hernes, Helga M. (1987): *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holli, Anne Maria (1997): "On Equality and Trojan Horses. The Challenges of the Finnish Experience to Feminist Theory" i *The European Journal of Women's Studies* (2): 133-164.
- Holter, Harriet (1992): "Seksuell trakassering: en hersketeknikk i arbeidsorganisasjonen?" s. 130-145 i Marianne C. Brantsæter og Karin Widerberg (red.): *Sex i arbeid(et) i Norge*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Howarth, David (2000): *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Høringsbrev om *Høringsnotat. Forslag til endringer i likestillingsloven*, av 15.10.1999. Barne- og familiedepartementet.
- Høringsbrev om NOU 1997:10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*, av 28.02.1997. Barne- og familiedepartementet.
- Høringsbrev om St.meld.nr.70 (1991-92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra*, av 10.04.1992. Barne- og familiedepartementet.
- Høringsnotat. Forslag til endringer i likestillingsloven*. Oktober 1999. Barne- og familiedepartementet.
- Høringsuttalelser og skriftlige innspill til St.meld.nr.70 (1991-92): *Likestillingspolitikk for 1990-åra*. Gjort tilgjengelig av Barne- og familiedepartementet og Stortingsarkivet.
- Høringsuttalelser til *Høringsnotat. Forslag til endring i likestillingsloven* (1999). Gjort tilgjengelig av Barne- og familiedepartementet.
- Høringsuttalelser til NOU 1997:10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*. Gjort tilgjengelig av Barne- og familiedepartementet.
- Haavardsholm, Espen (1996): *Det innerste rommet*. Oslo: Oktober. Roman.
- ILO konvensjon nr. 100 (Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers of Work of Equal Value, 1951).
- Innst.S.nr.148 (1992-1993) Innstilling frå forbrukar- og administrasjonskomitéen om likestillingspolitikk for 1990-åra (St.meld.nr.70 for 1991-92).
- Innst.S.nr.169 (1994-1995) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomitéen om forslag fra representantene Kristin Halvorsen, Eva Heir og Kjellbjørg Lunde om tiltak for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi.
- Jämställdhet i många olika versioner – mönster i den politiska retoriken för jämställdhet i svenskt 1990-tal*. Arbeitsnotat nr. 1 i forskningsprosjektet "Jämställdheterna i Norden mellan retorik och praktik – studier av förändringar i offentliga och privata förståelser av modern jämställdhetspolitik" (25.06.2001) [24.11.1999].
<http://www.nikk.uio.no/forskningsprosjekt/retorik/publ1.html>
- Jämställdhetslag (1991:433) (Sveriges likestillingslov)

- Jónasdóttir, Anna G. (1991): *Love, Power and Political Interests. Towards a Theory of Patriarchy in Contemporary Western Societies*. Örebro Studies 7. University of Örebro.
- Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Fredriksberg: Samfundslitteratur, Roskilde Universitetsforlag.
- Keating, Henry S. (1809): *The Female Friend; or Duties of Christian Virgins to which is added, Advises to a Young Married Lady*. Baltimore.
- Ketscher, Kirsten (2001): "Kvinneres rettigheter i et nytt rettslig landskap" s. 131-158 i Øyvind Østerud og Bent Sofus Tranøy (red.): *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano.
- Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (Finlands likestillingslov).
- Langholm, Sivert (1989): *Historisk rekonstruksjon og begrunnelse. En innføring i historiestudiet*. Oslo: Andresen og Butenschøn.
- Likestillingsombudets årsmeldinger 1990 – 1992*.
- Likestillingssenterets vedtekter av 18. juli 1997. <http://www.likestilling.no/vedtekter.shtml>
- Lov om ligestilling af kvinder og mænd af 30. mai 2000 nr. 288 (Danmarks likestillingslov).
- Lov om likestilling mellom kjønnene av 9. juni 1978 nr. 45.
- Lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø m.v. av 4. februar 1977 nr. 4.
- Lovendringsnotat. Høringsutkast – november 1995. Forslag til endringer i likestillingsloven*. Utarbeidet av referansegruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet.
- Lundström, Karin (1997): "Jämlikhetslogiken i EG-rätten. En feministisk analys av kvoteringsmålet Kalanke" s. 179-199 i Anna G. Jónasdóttir (red.): *Styrssystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. SOU 1997:114. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Lundström, Mats (1999): "Vad innebär jämställdhet?" i *Tidskrift for politisk filosofi* (2): 5-28.
- MacKinnon, Catharine A. (1979): *Sexual Harassment of Working Women. A Case of Sex Discrimination*. New Haven: Yale University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1996): "Institutional Perspectives on Political Institutions" i *Governance: an international Journal of Policy and Administration* (3): 247-264.
- Mathisen, Werner Christie (1997): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Institutt for statsvitenskap. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Forskningsnotat 1/1997.
- Mathisen, Werner Christie (1998): "Hvor annerledes? Om kvinneforskningens forskningspolitiske diskurs" i *Nytt om kvinneforskning* (1): 11-25.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" i *American Journal of Sociology* (2): 340-363.

- Meyer, Siri (1999): "Maktens former og formenes makt" s. 45-63 i Øyvind Østerud m.fl.: *Mot en ny maktutredning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Mill, John Stuart (1998): "The Subjection of Women" s. 117-218 i Stefan Collini (red.): *On Liberty; with, The Subjection of Women and, Chapters on Socialism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mjøset, Lars (1997): "Sosial konstruksjon og faglig identitet" i *Nytt Norsk Tidsskrift* (4): 363-366.
- Mjøset, Lars (1999): *Understandings of Theory in the Social Sciences*. Oslo: Arena Working Paper 33/99.
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Neumann, Iver B. og Eli Stamnes (1997): "Kunnskap som maktmiddel – søkelys på en manglende litteratur i norsk statsvitenskap" i *Nytt Norsk Tidsskrift* (4): 352-361.
- Norsk Kvinnesaksforening (1993): *Kvinnemeldinga – et svar til Regjeringens likestillingsmelding, St.meld.nr.70 (1991-92) Likestillingspolitikk for 1990-åra*.
- NOU 1997:10 *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*. Avgitt til Barne- og familiedepartementet.
- Olsen, Frances E. (1983): "The Family and the Market: A study of Ideology and Legal Reform" i *Harvard Law Review* (7): 1497-1528.
- Olsen, Johan P. (1990): "Moderniseringsprogrammen i institusjonelt perspektiv" s. 44-70 i Nils Brunsson og Johan P. Olsen (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Olsen, Johan P. (1998): "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid" i *Nytt Norsk Tidsskrift* (1): 7-20.
- Ot.prp.nr.33 (1974-75) *Lov om likestilling mellom kjønnene*.
- Ot.prp.nr.50 (1993-94) *Om lov om endringer i lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø*.
- Ot.prp.nr.77 (2000-2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakasering mv.)*.
- Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Phillips, Anne (1999): *Which equalities matter?* Cambridge: Polity Press.
- Roness, Paul G. (1995): "Struktur og handling ved organisasjonsendringar" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (3): 159-186.
- Røvik, Kjell-Arne (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (8): 261-284.
- Røvik, Kjell-Arne (1998): *Moderne Organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schalkwyk, Johanna og Beth Woroniuk (1997): *DAC source book on concepts and approaches linked to gender equality* (04.04.2001).
<http://www.oecd.org/dac/htm/sourcebk/htm>

- Scott, Joan W. (1995): "Deconstructing Equality-versus-Difference: or, the Uses of Poststructuralist Theory for Feminism" s. 261-278 i Frances E. Olsen (red.): *Feminist Legal Theory. Volume I*. Aldershot: Dartmouth.
- Scott, Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sevón, Guje (1996): "Organizational Imitation in Identity Transformation" s. 49-67 i Barbara Czarniawska og Guje Sevón (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Shapiro, Michael J. (1988): *The Politics of Representation. Writing Practices in Biography, Photography and Policy Analysis*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Silverman, David (1993): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications.
- Skjeie, Hege (1982): *Likestillingsloven som beslutningsprosess: eller de som lo først, LO best*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Skjeie, Hege (1999): "Likestillingsprosesser og kjønnsmakt" s. 94-114 i Øyvind Østerud m.fl.: *Mot en ny maktutredning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Skjeie, Hege og Birte Siim (2000): "Scandinavian Feminist Debates on Citizenship" i *International Political Science Review* (4): 345-360.
- Skjeie, Hege og Helga Hernes (1997): "Mellom fag og feminisme: Kvineforskning i statsvitenskap" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (3): 363-381.
- Skjervheim, Hans (1974): *Deltakar og tilskodar*. Oslo: Universitetet i Oslo, Instituttet for sosiologi. Skriftserie nr. 6.
- Solhøy, Stina Hansteen (1999a): *Politisk vilje møter institusjonell autonomi. En studie av innføring, praktisering og håndheving av likestillingslovens § 21*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Solhøy, Stina Hansteen (1999b): "I skjæringspunktet mellom kompetanse og kjønn – rekruttering til statlige styrever, råd og utvalg" i *Nytt om kvinneforskning* (3): 22-31.
- Spinosa, Charles, Fernando Flores og Hubert L. Dreyfus (1997): *Disclosing New Worlds. Entrepreneurship, Democratic Action and the Cultivation of Solidarity*. Cambridge: The MIT Press.
- St.meld.nr.70 (1991-92) *Likestillingspolitikk for 1990-åra*. Barne- og familiedepartementet.
- Stortingsforhandling 06.06.1995: *Forslag fra representantene Halvorsen, Heir og Lunde om tiltak for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi*. 3706-3711.
- Stortingsforhandling 11.05.1993: *Likestillingspolitikk for 1990-åra*. (S 241): 3365-3680.
- Teigen, Mari (2000a): "Likestilling som legitimeringsstrategi: Rekrutteringsnormer og likestillingspolitikk ved NTNU" i *Sosiologisk tidsskrift* (2): 125-147.
- Teigen, Mari (2000b): "The affirmative action controversy" i *NORA: Nordic Journal of Women's Studies* (2): 63-77.
- Teigen, Mari (kommer): "Mellom offentlig og privat handlefrihet – Likestillingspolitisk reformarbeid: 1980 – 2000" i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 2/2002.

- Valla, Gerd Liv (1977): *Likelønnens elendighet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Van der Ros, Janneke (1996): "Den staten, den staten..." s. 220-261 i Harriet Holter (red.): *Hun og han. Kjønn i forskning og politikk*. Oslo: Pax Forlag.
- Vigerust, Elisabeth (1998): *Arbeid, barn og likestilling. Rettslig tilpasning til arbeidsmarkedet*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Vigerust, Elisabeth (1999): *Likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Widerberg, Karin (1992): "Vi og dem – et spørsmål om metode?" s. 44-50 i Marianne C. Brantsæter og Karin Widerberg (red.): *Sex i arbeid(et) i Norge*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Volume 5. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Young, Iris Marion (1995): "Gender as seriality: thinking about women as a social collective" s. 187-215 i Linda Nicholson og Steven Seidman (red.): *Social postmodernism. Beyond identity politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Østerud, Øyvind (1996): "Antinomies of Postmodernism in International Studies" i *Journal of Peace Research* (4): 385-390.
- Østerud, Øyvind (1997): "Kunnskap som illusjon? Søkelys på den postmoderne fagkritikken" i *Nytt Norsk Tidsskrift* (2): 131-145.

Vedlegg 1 Høringsuttalelser og skriftlige innspill til St.meld.nr.70 (1991-92)
Likestillingspolitikk for 1990-åra

Høringsinstanser og avgitte uttalelser i forbindelse med departemental høringsrunde

Høringsinstanser	Avga uttalelse
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	x
Finans- og tolldepartementet	x
Justis- og politidepartementet	x
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	x
Kommunaldepartementet	x
Sosialdepartementet	
Statsministerens kontor	
Likestillingsombudet	x

Skriftlige innspill fra andre instanser til Barne- og familiedepartementet

Likestillingsrådet
Borre kommune, Likestillingsutvalget
Larvik kommune, Likestillingsutvalget
Østfold fylkeskommune, Likestillingsutvalget
Troms fylkeskommune, Likestillingsutvalget
Rogaland Arbeiderparti, Kvinnepolitisk utvalg
Norsk sykepleierforbund

Skriftlige innspill til Stortinget

Likestillingsrådet
MiRA Senteret, Innvandrere- og flyktningekvinnens ressurscenter
Norges Bondekvinneforbund
Norsk Kvinnesaksforening ¹
Sør-Varanger kommune, Likestillingsutvalget
Sørumsund kommune, Likestillingsutvalget
Ap kvinner, Sørumsund kommune
Una-gruppen
Finnmark fylkeskommune
Gausdal kommune, ved ordfører Liv Røe Johnsen
Norsk Lærerlag
Norsk Kommuneforbund
Voksenopplæringsforbundet
Oppland distriktshøgskole
Lars Henrik Lund og Nina Hansen-Møllerud, Kongsberg

¹ Norsk Kvinnesaksforening leverte en motmelding til regjeringens likestillingsmelding, *Kvinnemeldinga* (Norsk Kvinnesaksforening 1993).

Vedlegg 2 Høringsinstanser¹ og skriftlige innspill til NOU 1997:10
Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn

Høringsinstanser	Avga uttalelse
Departementene	
Planleggings- og samordningsdepartementet	x
Finans- og tolldepartementet	
Fiskeridepartementet	
Forsvarsdepartementet	x
Justisdepartementet	x
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	
Kommunal- og arbeidsdepartementet	x
Kulturdepartementet	
Landbruksdepartementet	
Miljøverndepartementet	
Nærings- og handelsdepartementet	x
Samferdselsdepartementet	
Sosial- og helsedepartementet	
Utenriksdepartementet	
Likestillingsapparatet	
Likestillingsombudet	x
Likestillingsrådet	x
Klagenemnda for likestilling	
Kommunale instanser	
Fylkesmannsembetene	x ²
Fylkeskommunene	x ³
Oslo kommune	
Bærum kommune	x
Arbeidstakerorganisasjonene	
Akademikerenes Fellesorganisasjon	
Arbeidsmannsforbundet	
Befalets Fellesorganisasjon	
Den norske lægeforening	
Den norske postorganisasjonen	
Etatsansattes Landsforbund	
Fellesforbundet	
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere	
Finansforbundet	
Forbundet for Ledelse og Teknikk	
Forsikringsfunksjonærenes Landsforbund	
Handel og kontor i Norge	
Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet	
Kommunalansattes fellesorganisasjon	
LO	
Lærerforbundet	x

¹ Det kom i tillegg skriftlige innspill fra Norsk bioingeniørforbund.

² Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Vestfold og Fylkesmannen i Hedmark.

³ Troms fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune.

Norges Funksjonærforbund	
Norges Ingeniørorganisasjon NITO	X
Norges Juristforbund	
Norsk Arbeidslederforbund	
Norsk Elektriker og Kraftstasjonsforbund	
Norsk Forskerforbund	
Norsk Helse- og Sosialforbund	X
Norsk hjelpepleierforbund	
Norsk Jernbaneforbund	
Norsk Journalistlag	
Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund	
Norsk Kommuneforbund	X
Norsk Lærerlag	X
Norsk Politiforbund	
Norsk Sykepleierforbund	X
Norsk Tjenestemannslag	
Norske Fysioterapeuters Forbund	
Norske Sivilingeniørers Forening	
Norske Siviløkonomers Forening	
Nærings- og nytelsesmiddelforbundet	
Privatansattes Fellesorganisasjon	
Statstjenestemannsforbundet	
Statstjenestemannskartetlet	
Tele- og dataforbundet	
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	
Arbeidsgiverorganisasjoner	
Næringslivets Hovedorganisasjon	X
Kommunenes Sentralforbund	
Den Kooperative Tarifforening	X
Forsikringsselskapenes Arbeidsgiverforening	
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	
Norske Avisers Landsforening	
Byggeindustriens Landsforening	
Bygghåndverksfagenes Landsforening	
Næringsmiddelindustriens Landsforening	
Norsk- hotell og restaurantforbund	
Oljeindustriens Landsforening	
Prosess- og Foredlingsindustriens Landsforening	
Teknologibedriftenes Landsforening	
Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning	
Arbeidsgiverforening for private virksomheter i offentlig sektor	
Bankansattes Arbeidsgiverforening	
Interesseorganisasjoner	
Kvinnefronten	
KIM, kvinner i mannsyrker	
Norges Husmorforbund	
Norges Yrkeskvinnens Landsforbund	
Norske Kvinnelige Akademikere	
Norske kvinnelige juristers forening	
Norsk Kvinnesaksforening	

Forskningsinstitusjoner

Bedriftsøkonomisk institutt

Norges Handelshøyskole

Kvinneuniversitetet

Institutt for offentlig rett, avd. for kvinnerett, Universitetet i Oslo

Senter for kvinneforskning, Universitetet i Oslo

Senter for kvinneforskning og kvinner i forskning, Universitetet i Tromsø

Senter for kvinneforskning, Universitetet i Trondheim

Senter for humanistisk kvinneforskning, Universitetet i Bergen

Senter for teknologi og menneskelige verdier

Norges forskningsråd, Sekretariatet for kvinneforskning

SINTEF

Arbeidsforskningsinstituttet

Institutt for samfunnsforskning

Vedlegg 3 Høringsinstanser¹ og skriftlige uttalelser til *Høringsnotatet* (1999)

Høringsinstanser	Avga uttalelse
Departementene	
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	x
Finansdepartementet	x
Fiskeridepartementet	x ²
Forsvarsdepartementet	
Justisdepartementet	x
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	x ³
Kommunal- og regionaldepartementet	x
Kulturdepartementet	
Landbruksdepartementet	
Miljøverndepartementet	x
Nærings- og handelsdepartementet	x
Olje- og energidepartementet	x
Samferdselsdepartementet	x ⁴
Sosial- og helsedepartementet	x
Utenriksdepartementet	x
Kommunale og fylkeskommunale instanser	
Fylkeskommunene	x ⁵
Fylkesmennene	x ⁶
Likestillingsapparatet	
Kilden	
Klagenemnda for likestilling	x
Likestillingsombudet	x
Likestillingssenteret	x
Andre statlige instanser	
Arbeidsretten	x
Barneombudet	x
Oslo Børs	x

¹ Følgende organisasjoner avga uttalelse uten å stå oppført som høringsinstans: Finansnæringens Hovedorganisasjon, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon, Norsk Bedriftsforbund, Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon, Norges Rederiforbund, Styreakademiet, Forum for Humankapital og Voss Handverk- og Industrilag.

² Uttalelser avgitt etter invitasjon fra Fiskeridepartementet: Fiskerinæringens kvinneutvalg.

³ Uttalelser avgitt etter invitasjon fra Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet: Det norske høgskolerådet, Det norske universitetsråd, Samordna opptak, Universitetet i Bergen, NTNU Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, Norges veterinærhøgskole, Norges Handelshøyskole, Høgskolen i Telemark, Norges Landbrukshøgskole, Høgskolen i Bodø, Høgskolen i Tromsø, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Finnmark og Menighetssøsterhjemmets høgskole.

⁴ Uttalelser avgitt etter invitasjon fra Samferdselsdepartementet: Luftfartsverket, Posten BA og NSB BA.

⁵ Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Møre- og Romsdal fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Rogaland Fylkeskommune, Nord-Trøndelag Fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Oslo kommune og Hordaland fylkeskommune.

⁶ Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Den norske kirke

Kirkerådet	x
Bispedømmene	x ⁷
Humanetisk forbund	

Forskning- og utdanningsinstitusjoner

Avdeling for kvinnerett, Universitetet i Oslo	
Forskningsstiftelsen FaFo	
Høgskolen i Alta	
Høgskolen i Lillehammer	
Høgskolen i Nord-Trøndelag	
Nettverk for forskning om menn	
Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning	
Nordisk koordinator for mannsforskning	
Norges forskningsråd	x
Norsk institutt for by og regionsforskning	
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring	
Senter for kvinneforskning, Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet	
Senter for kvinneforskning, Universitetet i Bergen	
Senter for kvinneforskning, Universitetet i Oslo	x
Senter for kvinneforskning, Universitetet i Tromsø	x

Arbeidstakerorganisasjoner

Akademikerene	x
Akademikerenes Fellesorganisasjon	x
Den Norske Advokatforening	x
Den norske lægeforening	x
Yngre legers forening	x
Den norske presteforening	
Den norske tannlegeforening	x
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere	x
Landsorganisasjonen i Norge	x
Norges Juristforbund	
Norsk Helse- og Sosialforbund	x
Norsk Kommuneforbund	x
Norsk Lærerlag	x
Norsk Psykologforening	
Norsk Sykepleierforbund	x
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	x

Elev- og studentorganisasjoner

Norsk studentunion	x
Norges Kristelige Student- og skoleungdomslag	
Norges Kristelige Studentforbund	
Elevorganisasjonen i Norge	

⁷ Følgende bispedømmer avga uttalelse: Møre Bispedømmeråd, Agder Biskop, Agder Bispedømmeråd, Tunsberg Bispedømmeråd, Sør-Hålogaland Biskop, Oslo Biskop, Hamar Biskop og Bjørgvin Biskop.

Arbeidsgiverorganisasjoner

Den norske Bankforening	
Forsikringsselskapenes Arbeidsgiverforening	x ⁸
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	x
Kommunenes Sentralforbund	x
Næringslivets Hovedorganisasjon	x
Norges arbeidsgiverorganisasjonene for virksomheter med offentlig tilknytning	x
Rederienes Landsforening	
Sparebankforeningen i Norge	x

Politisk partier

Det norske Arbeiderparti	
Det norske Arbeiderparti, Kvinnebevegelsen	x
Arbeidernes ungdomsfylking	
Fremskrittspartiet	x ⁹
Fremskrittspartiets ungdomsorganisasjon	
Høyre	
Høyres kvinnepolitiske utvalg	x ¹⁰
Unge Høyre	
Kristelig Folkeparti	
Kristelig Folkepartis Kvinner	
Kristelig Folkepartis Ungdom	
Venstre	
Norges Venstrekvinnelag	x
Unge Venstre	
Rød Valgallianse	
Rød Valgallianse, Kvinneutvalget	
Rød Ungdom	
Senterpartiet	
Senterkvinnene	
Senterpartiets Ungdoms	
Sosialistisk Venstreparti	
Sosialistisk Venstrepartis kvinnepolitiske utvalg	
Sosialistisk Ungdom	

Interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner

Aglow – tverrkirkelig Fellesskap for kvinner	
Aksjespareforeningen i Norge	
Aksjonen Hvitt Bånd	
Aleneforeldreforeningen	
Alternativ til Vold	
Ammehjelpen	
Ammehjelpen Care Norge	
Arktisk urfolks kvinnenettverk	
Delta Kappa Gamma Society International, avdeling Norge	x
Den eritreiske kvinneunionen	
Den norske jordmorforening	
Diakonhjemmets internasjonale senter	

⁸ Skiftet navn til Finansnæringens Arbeidsgiverforening etter sammenslåing med Bankenes Arbeidsgiverforening 01.09.1999.

⁹ Høringsuttalelse avgitt fra Fremskrittspartiets lokallag i bydel St.Hanshaugen–Ullevål.

¹⁰ Høringsuttalelse også avgitt fra Bærum Høyres kvinnepolitisk utvalg

Europeisk Kvinneunion	
Fellesaksjonen mot Pornografi og Prostitusjon	
FOKUS – forum for kvinner og utviklingsspørsmål	
Foreningen 2 Foreldre	x
Forum for kvinnelig militært personell i sjøforsvaret	
Frelesarmeens Kvinneorganisasjon	
FUNK – Funksjonshemmede Norske kvinner	
Fødsel i fokus	
Incestsenteret for menn	
Inner Wheel Norge	
Institutt for klinisk sexologi og terapi	
Interessegruppa for kvinner med spiseforstyrrelser	
Internasjonal Kvinneliga for fred og frihet	
Invitasjon til ansvar	
Islamsk kvinnegruppe Norge	
Jenter i skogbruket	
Juridisk rådgivning for kvinner	x
KIM – Kvinner i mannsyrker	
Kirkens Kvinneutvalg	
Krise- og rådgivningstelefonen for menn	x
Krisesenterbevegelsen i Norge	
Kvinnefronten i Norge	x
Kvinnegruppa i Framtiden i våre hender	
Kvinnegruppa Ottar	
Kvinner mot fundamentalisme	
Kvinner og miljø	
Kvinner Viser Vei	
Kvinnens Frivillige Beredskap	
Kvinneuniversitetet i Løten	
Kvinneuniversitetet i Nord	
Landsforeningen for lesebisk og homofil frigjøring	
Landsrådet for norske barne og ungdomsorganisasjoner	
Latinamerikagruppa	
Mannskomiteén av 1988	
MIRA-resurssenter	x
Mosaisk kvinneforbund	
Nasjonalt nettverk for kvinner og næringsutvikling	x
Nordisk samisk kvinneorganisasjon	
Norges Blindeforbund	
Norges Blindeforbund, Kvinnepolitisk utvalg	
Norges Bonde- og småbrukarlag	x
Norges Bonde- og småbrukarlag kvinneutvalg	
Norges Bondelag	x
Norges Bondekvinnelag	x
Norges Fiskarlag	
Norges Fiskarkvinnelag	
Norges kvinne- og familieforbund	
Norges lotteforbund	
Norges Yrkeskvinnens landsforbund	
Norgesunionen av soroptomistklubber	
Norsk krisesenterforbund	
Norsk kvinnelig teologforening	x
Norsk kvinneforbund	
Norsk Kvinnesaksforening	x
Norsk økumenisk kontaktforum for kvinner	

Norske kvinnelige akademikere	x
Norske Kvinnelige Juristers Forening	x
Norske Kvinners Sanitetsforening	
Norske reindriftsamers Landsforbund	
Norske reindriftsamers Landsforbunds kvinneutvalg	
Nyfeministene	
Palestinakomiteéns kvinneutvalg	
RadiOrakel	
Sametinget	
Sarahkka – Samisk kvinneorganisasjon	
Støttingen for kvinneuniversitetet	

Vedlegg 4 Forslag til lovtekst. Ot.prp.nr.77 (2000-2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.)*

Ny § 1a skal lyde:

(Plikt til å arbeide for likestilling)

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.

Arbeidsgiver skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

(...)

§ 5 skal lyde:

(Lik lønn for arbeid av lik verdi)

Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnen skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn.

Retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres i ulike tariffavtaler.

Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Kongen kan i forskrifter gi nærmere regler for hva som regnes som samme virksomhet i stat og kommune.

(...)

Ny § 8a skal lyde:

(Seksuell trakassering)

Det er ikke tillatt å utsette en annen for seksuell trakassering.

Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer. Seksuell trakassering regnes som forskjellsbehandling på grunn av kjønn.

Arbeidsgiver og ledelsen i organisasjoner eller utdanningsinstitusjoner har ansvar for å forebygge og å søke å hindre at seksuell trakassering skjer innenfor sitt ansvarsområde.

Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling håndhever bestemmelsen i tredje ledd etter reglene i §§ 12-13.

Reglene om bevisbyrde i § 16 og objektivt ansvar i § 17 første ledd kommer ikke til anvendelse ved håndhevingen av denne bestemmelse.

(...)

§ 14 skal lyde:

(Nemndas forhold til Arbeidsretten)

Er sak etter denne lov som indirekte reiser spørsmål om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller beståen brakt inn for Nemnda, kan hver av partene i tariffavtalen med oppsettende virkning få dette spørsmålet avgjort av Arbeidsretten. Kongen gir nærmere regler om slikt søksmål.

Nemnda kan gi en begrunnet uttalelse om hvorvidt en tariffavtale eller bestemmelse i tariffavtale som er brakt inn for Nemnda, er i strid med denne lov. Partene i tariffavtalen kan i slike tilfeller bringe spørsmålet om avtalens forhold til likestillingsloven inn for Arbeidsretten med oppsettende virkning.

Nemnda kan ikke i noe tilfelle treffe avgjørelser som etter lov 5. mai 1927 om arbeidstvister og lov 18. juni 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister hører under Arbeidsretten.

§ 16 skal lyde:

(Bevisbyrde)

Hvis det foreligger opplysninger som gir grunn til å tro at det har skjedd direkte eller indirekte forskjellsbehandling ved ansettelser eller i arbeidsforhold, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at forskjellsbehandlingen ikke er i strid med denne lov.

§ 17 skal lyde:

(Erstatningsansvar)

Arbeidssøker eller arbeidstaker som er blitt forskjellsbehandlet i strid med §§ 3-6 har krav på erstatning uten hensyn til arbeidsgiverens skyld. Erstatningen fastsettes til det beløp som under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgiverens og arbeidstakerens eller arbeidssøkerens forhold og omstendigheter for øvrig er rimelig.

For øvrig gjelder de alminnelige regler om skadeserstatning ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne lovs bestemmelser.